

DROIT ROMAIN

DU CONTRAT DE COMMODAT

ÉCONOMIE POLITIQUE

ÉTUDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

SUR LES

CAISSES D'ÉPARGNE POSTALES

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PAR

Maurice POURET

Docteur en droit
Avocat à la Cour d'appel de Paris
Lauréat de la Faculté de droit de Poitiers
Concours de licence : 1890 : 3^e mention de droit civil
3^e mention de droit constitutionnel
1891 : 1^{re} mention de droit administratif, 2^e mention de droit civil

PARIS

CHEVALIER-MARESCQ ET C^{ie}, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

—
1895

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

DROIT ROMAIN

DU CONTRAT DE COMMODAT

ÉCONOMIE POLITIQUE

ÉTUDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

SUR LES

CAISSES D'ÉPARGNE POSTALES

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PAR

Maurice POURET

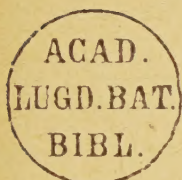
Docteur en droit
Avocat à la Cour d'appel de Paris
Lauréat de la Faculté de droit de Poitiers
Concours de licence : 1890 : 3^e mention de droit civil
3^e mention de droit constitutionnel
1891 : 1^{re} mention de droit administratif, 2^e mention de droit civil

PARIS

CHEVALIER-MARESCQ ET C^{ie}, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

1895



DROIT ROMAIN

DU CONTRAT DE COMMODAT

CHAPITRE PREMIER

Evolution historique du contrat de commodat.

Si l'on en croit les auteurs anciens, le commodat ou prêt à usage était très fréquent chez les Romains. Dans une comédie de Plaute, le vieillard Euclio constate, non sans amertume, que les voisins ont souvent recours à ses bons offices.

Cultrum, securrim, pistillum, mortarium

Quæ utenda vasa semper vicini rogant (1).

Ces rapports de bienveillance qu'entretenaient entre eux les Romains, firent au rapport de Pline l'étonnement des députés carthaginois qui vinrent à Rome en 411.

1. (Aulul.) I, 2, 18.

Ils retrouvèrent dans les festins qui leur furent offerts la même vaisselle d'argent que leurs hôtes se prêtaient les uns aux autres. « *Invenimus legatos Carthaginensium dixisse nullos homines inter se benignius vivere quam Romanos ; eodem enim argento apud omnes cœnitarisse ipsos* (1). »

Comment expliquer la fréquence de ce contrat ? C'est qu'il est d'une des manifestations journalières de l'instinct de sociabilité de l'homme. Bien plus, le prêt à usage est une nécessité pour les sociétés naissantes. En effet, aux premiers âges d'une civilisation, le commerce est pour ainsi dire nul. La division du travail, qui en est le principe et le résultat essentiel, n'existe pas. Si bien qu'on a pu dire que les progrès de la division du travail, ce sont les progrès mêmes de la civilisation « c'en est comme l'épanouissement successif (2). »

L'absence de commerce engendrant la rareté des objets de nécessité, on est obligé pour se les procurer de recourir à la complaisance d'un voisin. Les prêts de particuliers à particuliers tiennent lieu de commerce. Ces quelques considérations trouvent une application particulière dans la Rome primitive. Les anciens Romains étaient des guerriers, des législateurs, des littérateurs. Si l'agriculture était chez eux en honneur, si d'anciens consuls ne dédaignaient pas de tenir la charrue, en revanche le travail industriel, c'est-à-dire l'élément et le ressort le plus puissant du commerce, reposait presque exclusivement

1. *Hist. natur.* XXII, L.

2. Scherer. *Hist. du commerce.*

sur l'esclavage et n'était regardé que comme un instrument tout-à-fait subalterne de l'activité nationale; il était réputé au-dessous de la dignité personnelle de l'homme libre. Dès lors, on s'explique très bien la recommandation de Caton, conseillant d'être bon avec ses voisins pour obtenir leurs services. « *Vicinis bonus esto, si œdificabis, jumentis adjuvabunt* (1). »

On se tromperait grandement en croyant que le *commodat* a existé dès l'origine du droit romain comme contrat réel nommé, sanctionné par une action spéciale. Le mot *commodatum* lui-même est d'origine assez récente. Cet acte était primitivement désigné par les expressions « *utendum rogare* » et autres équivalentes. Labéon se servit un des premiers du terme « *commodatum* » dans le sens restreint de prêt d'objets mobiliers (2). Cicéron employait l'expression de « *commodum* ». Il rappelle qu'on a vu des hommes qui « *forum ac basilicas commodis hospitum... ornarent* » (3). Cela nous reporte au moins aux derniers siècles de la République.

Le prêt à usage a subi à Rome toute une évolution juridique qui peut se décomposer en trois phases.

Première période. — Le *commodat* reste un simple fait dépourvu de toute sanction judiciaire. Dans cette période le pacte de fiducie intervient quelquefois comme mode de réalisation du *commodat*, mais vu les controverses que soulève cette question nous en traiterons pour plus de clarté dans un chapitre spécial.

1. *Re rustica*, 5, 7.

2. L. 1, § 1. Comm. XIII, 6.

3. *In Verrem*, 2^e action, 4, 3.

Deuxième période. — Le prêteur s'occupe du prêt à usage et le protège par les moyens dont il dispose.

Troisième période. — Le commodat rentre dans le « *jus civile* » comme contrat réel, nommé, *sui generis*, protégé par une action *in jus concepta*.

C'est cette évolution historique que nous nous proposons d'étudier.

L'existence du prêt à usage, envisagé comme simple rapport de bienveillance et d'amitié, indépendamment de toute idée de contrat, nous est attestée par de nombreux textes littéraires. Dans Plaute, l'idée de prêt est toujours accompagnée de celle du grave péril que nous courons en prêtant à commodat, ce qui prouve que le poète ne pense pas du tout à un véritable rapport juridique entraînant une protection de même nature. Ainsi Léonidas demandant à Libanus si Philodamus a rapporté les gobelets qu'il lui a prêtés, sur la réponse négative de son esclave, fait cette réflexion significative : « Autant vaut donner que prêter à un ami. »

« *Scyphos quos utendos dedi Philodamo rettulitne?*

« *Non etiam — Si velis da, commoda homini amico* (1).

Ailleurs le vieillard Euclio recommande à sa servante de répondre aux emprunteurs que les voleurs ont tout emporté.

« *Cultrum, securrim, pistillum, mortarium*

« *Quæ utenda vasa, semper vicini rogant!*

« *Fures venisse, atque abstulisse dicito.* » (2)

1. *Asinaria* II, 4 v. 38 et 39.

2. *Aulularia* I, 2.

Et Tèreence déclare également.

« *Meritus de me est, quod queam illi ut commodem !* » (1)

Peut-être le vers suivant de Plaute pourrait il faire naître quelque doute.

« *Quod datum utendumst, repetendi id copias quando velis* » (2)

M. Costa qui rapporte ce vers au commodat en conclut qu'au temps de Plaute on pouvait réclamer en justice l'objet du prêt. Mais la lecture de la scène prouve qu'il s'agit ici non d'un prêt à usage mais d'un dépôt. En effet, c'est un trésor qui avait été confié ! Et effectivement pour ce genre de dépôt auquel le passage cité fait allusion, la loi des XII Tables donnait une action qui croissait au double en cas de refus de restitution (3).

Pourquoi cette absence de protection judiciaire du commodat dans cette première période. Nous proposons l'explication suivante qui se rattache à l'idée que nous émettions au début de ce travail, à savoir que les prêts de particuliers à particuliers remplacent dans une certaine mesure, le commerce, aux premiers âges d'une civilisation. Dès lors le prêt à usage constitue plutôt un fait économique qu'un véritable contrat et ce n'est qu'assez tard, quand il a déjà atteint un certain développement, que le droit positif intervient dans la vie économique des sociétés.

1. Hécyra, V, 1, 34.

2. Trinummus, V, 2, 7.

3. Voir Costa. *Il diritto romano nelle comedie di Plauto*, p. 306 et suiv.

L'allemand Karlowa (1) pense néanmoins, que dès les temps les plus reculés, le prêt à usage et aussi le dépôt ont joui à Rome de la protection judiciaire. Il s'appuie pour édifier sa théorie sur les expressions anciennes et usitées au temps des actions de la loi de « *utendum dare* » au lieu de « *commodare* » de « *servandarum dare* » au lieu de « *deponere* ». Pour lui, ces expressions paraissent trop techniques pour tirer leur origine de l'usage populaire : elles doivent appartenir à la science du droit. Selon cet auteur, l'expression « *utendum dare* » serait même bien supérieure à celle de « *commodare* » car elle désigne les deux moments nécessaires à la formation du contrat, la « fin qu'on se propose », avec le gérondif « *utendum* » et sa réalisation effective, avec l'infinitif « *dare* ».

Pourquoi donc, continue Karlowa, a-t-elle cédé la place à celle moins exacte de « *commodare* » ? Parce que quand le prêteur a voulu à la formule *in jus*, existant de tout temps, ajouter celle *in factum*, destinée à punir les actes délictueux du commodataire, il a craint s'il insérerait dans l'*intentio* les termes « *utendum dedisse* », que le juge ne pense qu'il faille décider selon les règles du droit civil et appliquer ici (en matière de délits) les règles sur la capacité contractuelle, la transmissibilité aux héritiers, etc. Plus tard, les idées étant fixées et tout danger d'équivoque dissipé, le mot « *commodare* » est resté, se substituant à l'expression plus exacte mais moins commode de *utendum dare*.

1. Rom. Rechsg., II, 2. p. 603.

L'exposition de la théorie de Karlowa nous a forcément amené à faire allusion à l'existence de la double formule *in jus* et *in factum* dans l'action *commodati*. Nous nous contentons de signaler cette particularité de l'action *commodati*, n'ayant point à l'étudier dans cette première période.

Ceci dit, examinons quelle est la valeur de la théorie de Karlowa. Selon nous, la prétendue exactitude de l'expression « *utendum dare* » ne s'impose pas du tout, or c'est là la base de sa théorie. Bien plus, nous croyons que cette expression doit son origine à l'usage populaire et non à l'œuvre de la jurisprudence. Il est facile de s'en convaincre en la rapprochant de beaucoup d'expressions analogues qui ne se réfèrent nullement à des actes juridiques déterminés, telles que *vendendum dare* (1), *spectandum dare* (2). Le gérondif « *utendum* » ne désigne nullement d'une façon précise le genre du contrat. Le mot *uti* ne spécifie pas le *negotium*. Il peut s'appliquer au précaire, au *mutuum*, ainsi Plaute parle de « *nummos dare utendos mutuos* » (3). Il peut aussi s'appliquer à la vente. Le même auteur dit « *utendam da* » (4), d'une chose qui doit être vendue.

Non-seulement chez les auteurs littéraires, mais même chez les jurisconsultes, le terme « *uti* » reçoit des significations variées. Le mot est souvent employé pour indiquer l'exercice d'un droit, ou plus exactement l'avantage

1. Plaute. *Pœnulus*., V, 2, 58.

2. Plaute. *Loc. cit.*, I, 2, 125.

3. Plaute. *Persa*, I, 3, 38.

4. Plaute. *Persa*, I, 3, 47.

que procure l'exercice de ce droit. *Usus* par exemple sert souvent à désigner le mode d'exercice du droit de propriété (ainsi, Marcellus). « *Si quis re sua lautius usus sit* (1) ».

En résumé le terme « *utendum* » est loin d'avoir la précision que lui accorde Karlowa. D'ailleurs, il n'était pas le seul qui servit à désigner anciennement le prêt à usage. Nous trouvons également chez les anciens auteurs « *utendum rogare* » et « *utendum accipere* ». Toutes ces considérations nous empêchent de nous rallier à l'opinion de Karlowa.

Dans la deuxième période, le prêteur s'occupe du prêt à usage. Il attache une sanction à des faits qui, malgré leur analogie avec des contrats, n'étaient pas encore protégés par une action spéciale. Mais le prêteur ne parle pas au nom du « *jus civile* ». Il se borne à user de la faculté que leur confère son *imperium* et décide que désormais le prêt à usage sera sanctionné par une action *in factum concepta*. Nous trouvons pour la première fois mention de cet action dans l'édit du prêteur Pacuvius, que l'on croit être le père de Labéon. Disons toutefois qu'il est assez difficile de déterminer exactement l'époque où vécut ce Pacuvius. On ne s'entend même pas sur le nom. Les uns ont parlé d'un prêteur Paconius, les autres de « Pacunius ».

Tout ce qu'on peut dire avec certitude, c'est que cette réforme n'a pu avoir lieu avant la loi *Æbutia*, et encore ici, nous nous heurtons à une discussion chronologique

1. L. 25, § 12, de *hæred petit.*, V, 3.

sur la date de cette loi, qui ballottée par les commentateurs du milieu du v^e siècle à la fin du vii^e semble se fixer d'après des travaux récents (1) dans le premier tiers du vii^e siècle.

M. Wlassak (2) a soutenu que l'existence des actions prètoriennes était bien antérieure à la loi *Æbutia*. D'après lui, le prêteur aurait pu de tout temps établir des *judicia* en vertu de son *imperium*, sauf que la sentence alors rendue n'aurait eu aucune autorité définitive, un prêteur postérieur pouvant toujours accueillir une semblable demande déjà décidée sous son prédécesseur. La loi *Æbutia* n'aurait pas créé les actions prètoriennes, mais par l'effet extinctif de la *litis contestatio* qu'elle y aurait introduit, elle aurait donné force de chose jugée à ces instances, lorsqu'elles remplissaient les conditions du *judicium legitimum*.

Cette doctrine a été victorieusement réfutée par un savant professeur de cette faculté (3). Il y a contre elle un texte de Gaius (Comm. IV, 11) selon lequel les actions de la loi ont été ainsi nommées, ou bien parce qu'elles étaient fondées sur des textes législatifs exprès (les édits prètoriens qui ont introduit d'autres actions n'étant pas encore en vigueur), ou bien parce qu'elles reproduisaient les termes mêmes de leur loi créatrice dont elles partageaient en conséquence l'immutabilité. Gaius ne se prononce pas. Quoiqu'il en soit, c'est l'exclusion pour la période antérieure à la loi *Æbutia*, soit des édits prèto-

1. Voir Girard. Date de la loi *Æbutia*.

2. Processgesetze, I, p. 159 à 161 et II, p. 303 et s., 347 et s.

3. Girard, date de la loi *Æbutia*, p. 15.

riens, soit des actions prétoriennes. « *Quippe tunc edicta prætoris, quibus complures actiones introductæ sunt, nondum in usu habebatur* ». M. Wlassak, pour éviter l'objection, est obligé de rapporter le mot *tunc*, non pas au temps dans lequel les actions de la loi étaient en usage ou étaient ainsi nommées, mais à celui de leur création. Sans doute l'*imperium* existait en matière judiciaire bien avant la loi *Æbutia*, car il est aussi vieux que la magistrature, seulement le magistrat n'était pas libre d'en user à sa guise. Gaius, entendu dans son sens naturel, affirme qu'en matière de procédure l'exercice en était à l'époque ancienne rigoureusement réglé par la loi, et c'est aussi la tradition romaine ».

Et enfin plus tard, quelque temps après Cicéron, l'œuvre du droit prétorien a passé dans le droit civil. Le commodat a été reconnu comme contrat de droit civil et muni d'une action *in jus concepta*. Tel est le troisième et dernier terme de l'évolution.

Cette évolution historique nous donne la solution d'une question très controversée, à savoir celle de l'existence de la double formule *in jus* et *in factum* dans l'action *commodati*. L'action *commodati* n'était pas la seule à présenter cette particularité. Gaius (1) qui cite les actions *commodati* et *depositi* comme ayant deux formules possibles, fait précéder les mots *depositi* et *commodati* du terme *veluti*, ce qui indique bien que le jurisconsulte ne cite que des exemples, et les auteurs modernes ont établi : que le texte de Gaius pouvait

1. Comm. IV, 47.

se référer à d'autres actions, telles que l'action *pignoratitia*, *mandati*, peut-être même à l'action de gestion d'affaires et à l'action *fiduciæ*.

M. Desjardins (1) a victorieusement démontré que la coexistence des deux actions *in jus* et *in factum*, devait être cherchée dans le développement historique du droit. Le prêteur a commencé par créer l'action *in factum* à laquelle est venue plus tard s'ajouter l'action civile *in jus*. Cette marche est d'ailleurs conforme à l'esprit du droit romain. Il eût été étrange que l'action *in jus* précédât l'action *in factum*, qu'une autorité moindre vint consacrer l'œuvre d'une autorité supérieure. Si les deux actions ont coexisté quelque temps, c'est que les fils de famille, auxquels était seule permise l'action *in factum*, ne la laissèrent pas tomber en désuétude. Justinien, en supprimant les formules, ne reconnut plus qu'une seule action *depositi* et *commodati*.

M. Desjardins trouve la confirmation de cette évolution dans l'ordre même des textes du Digeste. Au titre *commodati*, la série édictale vient la première comme dans les titres consacrés aux institutions d'origine prétorienne. La loi 1 pr. à notre titre débute ainsi « *Ait prætor : Quod quis commodasse dicetur de eo judicium dabo* ».

Cette doctrine ne rallie pas cependant tous les suffrages. Certains auteurs ont essayé d'expliquer autrement la raison de la coexistence des deux formules et ont nié l'antériorité de la formule *in factum* sur celle *in*

1. *Rev. hist. de droit*, 1867, p. 123.

jus. Nous allons examiner brièvement les solutions qui ont été proposées.

Dans une première opinion, l'action *in factum* aurait été introduite par le prêteur en vue des fils de famille. Cela résulterait de la combinaison de la loi 9, *de oblig. et act.*, due au jurisconsulte Paul « *Filiusfamilias suo nomine nullam actionem habet, nisi injuriarum et quod ei aut clam et depositi et commodati, ut Julianus putat* » avec un texte d'Ulpien, la loi 13 (*cod. tit.*) « *In factum actiones etiam filiifamiliarum possunt exercere* ». Un fils de famille ne pouvait en son propre nom exercer les actions *depositi et commodati*, s'il prenait les formules *in jus*, car il aurait fallu qu'il se prétendit créancier et il était incapable de l'être puisqu'il acquérait les créanciers pour son *paterfamilias*. Au contraire la voie de la formule *in factum* lui était permise, car le prêteur chargeait seulement le juge d'examiner deux faits, si une chose avait été prêtée à *commodat*, et si cette chose avait été rendue. Tout en reconnaissant la différence entre les deux formules, nous ne pensons pas qu'il faille voir là la raison d'être de leur coexistence. En effet, quel motif particulier y aurait-il d'autoriser le fils de famille à exercer ces actions de préférence à d'autres plus utiles et plus fréquentes, par exemple, au cas où le fils de famille aurait loué ses services. La conséquence de cette doctrine, c'est que chaque action permise au fils de famille devait avoir une double formule. Or, comme au témoignage d'Ulpien (1), le fils de famille dans le dernier

1. L. 18, § 1, *de Jud.*, V, I.

état du droit classique était admis à ester en justice, chaque action aurait dû être munie de la double formule, l'une *in jus*, l'autre *in factum*, ce que rien ne prouve.

Le commodant, qui prenait la formule *in factum*, était exposé à perdre son procès pour *plus petitio*, si la désignation des objets, insérée dans la partie de la formule qui remplace l'*intentio* des formules *in jus*, était inexacte. La formule *in jus* au contraire n'admet pas la *plus petitio*, la demande est forcément régulière, puisqu'elle a pour objet « *quidquid paret dare facere oportere* (1) ». Cette seconde différence serait plutôt de nature à détourner le commodant de la formule *in jus*, puisqu'elle l'expose à perdre son procès pour cause de *plus petitio*.

D'après une autre théorie, l'action *in factum* aurait sur l'action *in jus* l'avantage d'être arbitraire, et c'est ce caractère qui aurait motivé son introduction dans le droit romain. Mais pour atteindre ce résultat, la création d'une nouvelle action nous paraît superflue. Il eût suffi d'insérer la clause restitutoire dans la formule *in jus*, chose inutile en réalité, la formule *in jus* étant munie d'une *intentio ex fide bona*, ce qui procure les mêmes avantages que l'action arbitraire. En effet, on ne doit pas entendre la clause N. R. dans le sens matériel de la restitution de la chose, mais dans le sens d'une complète satisfaction donnée au demandeur. Le juge d'une action de bonne foi, qui tend à faire restituer un objet, peut toujours ordonner cette restitution en vertu de son *arbitrium* et prononcer d'après le serment du demandeur

1. Gaïus. Com. IV, 60.

en cas de désolérance du défendeur. On a contesté cette différence. Dans le texte de Gaius, a-t-on dit, les deux formules paraissent être arbitraires. Mais nous croyons que la formule *in factum* n'est certainement pas arbitraire comme on le soutient à tort. En effet, elle est ainsi conçue : « *Si paret, Aulum Agerium apud Numerium Negidium mensam argenteam deposuisse, eamque dolo malo, Numerii Negidii, Aulo Agerio redditam non esse* ». On ne saurait voir dans ces derniers mots « *redditam non esse* » l'équivalent de la clause restitutoire, car ils se rapportent exclusivement au passé, aux faits précédant la *litis contestatio* et non à la faculté d'échapper (en restituant *arbitratu judicis*) à la condamnation *post judicium acceptum*. Il en résulte que le demandeur n'aurait employé la formule *in factum* que dans le cas où la restitution eût été impossible et dans celui où il n'y aurait pas tenu.

M. Ferrini (1) considère comme déplacées les lettres N. R. qui à l'origine auraient dû appartenir à la formule *in factum*, où en réalité elles auraient été nécessaires, cette formule ne pouvant contenir implicitement une telle clause, parce qu'elle manquait de toute référence à la bonne foi.

La formule *in factum* aurait dû se lire ainsi : « *Eamque dolo malo, Numerii Negidii, Aulo Agerio, redditam non esse, nisi restituat, quanti ea res erit...* » Cette conjecture, comme son auteur le reconnaît lui-même,

1. Archivio Giuridico.— Storia et teoria del contratto del comodato, p. 471.

n'est ni plus certaine ni plus vraisemblable que les autres, mais elle paraît possible et rationnelle. Elle est d'ailleurs confirmée par l'autorité de Lenel, qui considère comme tout à fait douteux que le signe N. R. ait jamais fait partie de la formule *in jus* (1).

Selon Karlowa (2), la formule *in factum* aurait été introduite par le prêteur pour combler une lacune de la formule *in jus concepta*. Son but aurait été de permettre de punir les actes délictueux du commodataire ou du dépositaire, par exemple, pour le cas où le commodataire pendant qu'il détenait la chose, l'aurait détériorée, ou rendue tardivement avec préjudice pour le commo-
dant. Ceci n'est qu'une conjecture partant de ce principe inexact que le commodat a existé dès l'origine, comme contrat *sui generis*.

1. *Edictum perpetuum*, p. 230.

2. *Rom. Resch.*, II, 2, p. 603.

CHAPITRE II

De la fiducie, comme mode de réalisation du commodat.

Nous avons réservé la question de savoir si le prêt à usage, avant d'entrer définitivement dans le droit comme contrat *sui generis*, n'avait pas emprunté pour se réaliser le secours de deux institutions juridiques déjà reconnues. c'est-à-dire la *mancipatio* ou l'*in jure cessio cum fiducia*. Voici en quoi consistait l'opération. Le tradens, c'est-à-dire dans notre espèce, le commodant, transférait la propriété de la chose à l'*accipiens* ou commodataire, qui s'obligeait, *contracta fiducia*, à la lui retransférer quand le résultat cherché par les parties aurait été obtenu. Une pareille opération ne pouvait intervenir qu'entre personnes ayant entre elles une grande confiance, entre amis généralement, d'où le nom de « *fiducia cum amico contracta* » qui lui a été donné.

Le rôle de la *fiducia*, comme mode ancien de réalisation du *pignus*, n'est guère contestable. Ceci résulte d'une façon très certaine de plusieurs textes (1). Gaius (II, 60)

1. Isidore de Séville. Orig. V, ch. 25, § 21 à 24, Paul. Sentences, II, 43.

déclare que *fiducia contrahitur, aut cum creditore pignoris jure*. L'emploi de la *fiducia* pour réaliser un dépôt n'est pas moins certain. Gaius nous apprend (II, 60) que « *fiducia contrahitur, aut cum amico, quo tutius nostræ res apud eum sint* » (1).

Pour le *commodatum*, la question est fort discutée. Des auteurs très considérables ont nié absolument l'application de l'*in jure cessio* ou de la *mancipatio fiduciaria* en cette matière.

M. Niemeyer (2), qui admet cette dernière opinion, base principalement sa négation sur ce que Gaius dit clairement que la *fiducia cum amico* se contracte « *quâ tutius nostræ res apud eum sint* », afin de donner une plus grande sécurité de fait ou de droit, c'est-à-dire un avantage au mancipant. Si l'on admettait que la *fiducia* se contractât à fin de commodat l'intérêt serait pour le fiduciaire et non pour le fiduciant ; résultat que Niemeyer considère comme inadmissible et impossible à concilier avec les expressions de Gaius : *quâ tutius nostræ res apud eum sint* ». Nous ne croyons pas qu'on puisse tirer argument de cette prétendue impossibilité. Nous connaissons avec certitude des cas où la fiducie procure un avantage au fiduciaire.

Dans une espèce, prévue par la *Collatio legum mosaicarum* (3), on ne peut nier que la fiducie ne soit dans l'intérêt du fiduciaire. On ne pourrait même pas concevoir qu'elle fût dans l'intérêt du fiduciant. Voici l'hypo-

1. Cfr. Boèce. *In Ciceroni Topica*, ch. 10, § 41.

2. *Zeitsch. der Sav. Stif.* XII, p. 299 et suiv.

3. *Collatio*, II, 3.

thèse : Un père a donné un de ses *filiifamilias* en abandon noxal à une personne pour réparation d'un préjudice subi et les parties ont conclu un pacte de fiducie d'après lequel, lorsque le préjudice sera réparé, la personne qui a reçu en abandon noxal le *filiusfamilias*, devra affranchir ce dernier. Si celui qui a subi le préjudice se refuse à l'affranchissement une fois qu'il a été satisfait, il y aura lieu contre lui à un recours par voie de *cognitio extra ordinem*. C'est ainsi qu'il faut interpréter les derniers mots du texte « *sed iudicio fiducie non tenetur* » (1).

Marcellus nous présente un second exemple de fiducie dans l'intérêt du fiduciaire (2). Une femme voulant qu'après la mort de son mari un de ses fonds passât à son fils qui était sous la puissance de son père, a donné ce fonds au père en stipulant fiduciairement qu'il le rendra à son fils après sa mort.

Mais, dira-t-on, Marcellus déclare un pareil acte nul. L'unique raison pour laquelle Marcellus exclut la validité de cet acte qui apporte avantage au fiduciaire, c'est que ce même acte s'accomplit entre époux entre lesquels toute donation est interdite ; le mari ne peut sous prétexte de fiducie tirer quelque avantage de la chose, et tourner ainsi la prohibition de la donation entre époux.

Toutefois si la femme ne s'est servie de son mari que comme d'un simple exécuteur, qui lui prêtât son ministère pour assurer l'accomplissement de sa volonté, et que son intention ait été de rester maîtresse de révoquer la donation, ou de faire passer au fils par le père la chose

1. Voir aussi Accarias. *Précis de droit romain*, II, p. 1203, note 2.

2. L. 49, de *donat. inter virum et uxor*. XXIV, 1.

avec tous ses émoluments, Marcellus ne voit aucune raison de douter de la validité d'un pareil acte, de même, dit-il, que si la femme s'était servie d'un étranger, c'est-à-dire lui avait fait la délivrance de la chose aux mêmes charges.

Karlowa (1) nie également que Gaius ait connu la possibilité d'employer la *fiducia cum amico* comme mode de réalisation du commodat. Il fait remarquer que le jurisconsulte ne présente pas les deux applications de la fiducie « *jure pignoris* » et « *quo tutius res sint* » comme des exemples, avec l'expression « *velut* », mais comme les deux seules possibles avec les conjonctions « *aut... aut* ». L'argument est spécieux, cependant nous croyons que c'est interpréter trop rigoureusement la pensée du jurisconsulte. Nous devons l'entendre ainsi. La *fiducia* n'est pas par elle-même un gage, un dépôt, un commodat, ce n'est pas même le vêtement formel de tels contrats, c'est un acte existant par lui-même, ayant sa structure et son efficacité propres, et dont l'application peut servir à de multiples espèces pratiques.

A quoi bon, continue Karlowa, user de la *fiducia* pour réaliser un commodat. On comprend que pour la sécurité du déposant il vaille quelquefois mieux transférer la propriété au dépositaire, ce qui donne au fiduciaire, pour la défense de la chose, tous les moyens appartenant au maître, mais on ne voit pas quelle raison pourrait pousser les parties à se servir de la fiducie pour le commodat. Ce raisonnement n'est que la conséquence de sa théorie qui considère le dépôt et le commodat comme ayant joui

1. Rom. Rechtsgechichte II, 2, p. 569 et suiv.

dès les temps les plus reculés de la protection judiciaire. Nous avons démontré plus haut la fausseté du principe : la conséquence tombe avec lui.

M. Desjardins soutient également que la *mancipatio* et l'*in jure cessio fiduciaria* ont toujours été inapplicables en matière de commodat (1).

Nous croyons cependant qu'il faut admettre l'emploi de la *fiducia cum amico* comme mode de réalisation du commodat. Le plus grand argument des auteurs qui soutiennent la négative, c'est le manque de textes. Ceci n'est pas exact. Le jurisconsulte Paul donne pour rubrique à l'un des titres de ses sentences : « *De commodato et deposito, pignore fiduciare.* » Ce seul intitulé, dit M. Jacquelin, montre clairement le rapport exact qui existait entre le commodat, le dépôt, le gage et la fiducie (2).

D'ailleurs, nous avons un texte dont la teneur primitive se rapporte sûrement à un commodat réalisé par une *mancipatio* fiduciaire. C'est la loi 6 Dig. « *de stipulatione servorum* » 45, 3. En effet MM. Voigt (3) et Lenel (4) sont d'accord pour reconnaître l'interpolation de ce texte.

En voici la teneur : « *Ofilius recte dicebat et per traditionem accipiendo, vel deponendo, commodandoque posse soli acquiri jussit.* » Pomponius l'auteur du fragment avait dû écrire « *fiducie causa mancipio*

1. *Revue hist. de dr. fr. et étranger*, tome 13, p. 137 et 138.

2. *De la fiducie*, thèse Paris, p. 208.

3. *Die XII Tafeln*, tome 2, § 86, *die lex fiducie*, p. 178 à 180.

4. *Palingenesia juris*, II, 136.

dando » ou autres analogues. Les commissaires de Justinien, rédacteurs du Digeste, y ont substitué les mots « *deponendo commodandoque* » ce qui prouve que la *fiducia cum amico* pouvait aussi bien servir à réaliser un commodat qu'un dépôt.

Le texte prévoit l'hypothèse suivante : un esclave appartenant à plusieurs maîtres reçoit de l'un d'eux l'ordre d'emprunter un objet à titre de commodat : l'acquisition profitera exclusivement à celui qui en a donné l'ordre. M. Cuq (1) nous présente un commentaire remarquable de ce texte. Le jurisconsulte, dit-il, met ici sur la même ligne l'acquisition par commodat et l'acquisition *per traditionem*. Celle-ci procure la propriété ou tout au moins l'*in bonis*, il doit en être de même de celle-là. La conclusion ne s'impose pas d'une manière nécessaire et le savant professeur se demande si Ofilius n'a pas voulu dire simplement que l'usage de la chose restera propre à celui des maîtres qui en a donné l'ordre. Il reconnaît que cette interprétation serait inexacte pour le dépôt, le dépositaire n'acquérant aucun droit sur la chose s'il n'y a eu mancipation fiduciaire. Il est donc probable, conclut-il, qu'Ofilius parlait de mancipation et non de tradition, de fiducie et non de dépôt et de commodat. Nous voyons ici plus qu'une probabilité, et nous pensons que les travaux de Lenel et de Voigt permettent d'arriver à une certitude.

Ce procédé de la *fiducia cum amico* pour remplacer le rôle de prêt à usage, n'était pas sans inconvénient. Le

1. *Institutions juridiques des Romains*, p 634.

commodant n'était pas sûr de recouvrer la chose prêtée; le commodataire pouvait être de mauvaise foi et aliéner la chose à un tiers, la grever de servitudes que le commodant redevenu propriétaire eût été obligé de respecter.

D'autre part, si le commodataire était insolvable, le commodant, simple créancier, subissait sur sa propre chose aliénée « *cum fiducia* » le concours des autres créanciers.

Enfin la stipulation de fiducie avait quelque chose d'offensant pour le commodataire, dont elle semblait suspecter la bonne foi.

Pour toutes ces raisons, on comprend que l'habitude de réaliser le commodat par une simple remise ait prévalu dans la plupart des cas. Cette remise, nous l'avons vu, ne donna pas d'action pendant assez longtemps, mais le commodant avait assez de confiance dans le commodataire, pour croire qu'il n'aurait pas besoin de le poursuivre en justice.

En dehors de son rôle général de suppléer au contrat réel nommé de commodat, avant qu'il ne fût reconnu comme tel, la *datio cum fiducia* pouvait présenter une utilité spéciale dans les deux cas suivants.

On pouvait quelquefois avoir intérêt à aliéner ses biens avec clause de fiducie (alors qu'en réalité on ne faisait qu'un dépôt ou un commodat), lorsqu'on craignait qu'ils ne fussent confisqués.

Enfin M. Cuq (1) nous signale un cas où il y avait uti-

1. *Institutions juridiques des Romains*, p. 634.

lité pratique à user de la mancipation fiduciaire pour réaliser un commodat. Il est contenu dans la loi (15 Dig., *de condictione causa*, XII, 4). Un esclave est soupçonné d'avoir commis un vol; on voudrait le mettre à la question, mais comme on ne peut en règle générale user de ce procédé à l'égard de l'esclave d'autrui, il faut préalablement en acquérir la propriété. Son maître consent à le livrer sous la condition que s'il n'est pas coupable on le lui rendra. Cette éventualité venant à se réaliser, l'acte aura eu le caractère d'un commodat, et ce commodat n'aura pu se faire que par une mancipation fiduciaire.

Notre conclusion sera celle-ci. Il ne faut pas déclarer *a priori* l'impossibilité d'user de la *fiducia* pour réaliser un commodat. Mais nous croyons aussi que ce procédé, à cause de ces inconvénients pratiques, devint de moins en moins fréquent. L'habitude de réaliser le prêt à usage par une simple remise, même dépourvue de sanction, dut prévaloir bien avant que le droit civil n'eût reconnu et sanctionné le commodat, comme contrat réel et de bonne foi.

CHAPITRE III

Définition et caractères du commodat.

Nous avons vu dans la partie historique de ce travail, le prêt à usage, de simple relation de pur fait, devenir un contrat réel nommé, sanctionné par le droit civil. Le nom même a changé. Le mot « *commodatum* » s'est substitué à la vieille expression « *utendum* ». On a discuté sur l'étymologie du mot. Selon les uns, *commodatum* viendrait de *cum modo datum*, prêt fait *cum modo*, le *modus* étant ici l'obligation pour le commodataire de ne faire de la chose prêtée que l'usage convenu. Selon d'autres, *commodatum* viendrait de *commodum*, avantage parce que le commodataire retire de ce contrat un avantage gratuit. Nous ne faisons que signaler cette discussion qui n'a pas grande importance pratique.

Il nous faut maintenant aborder la partie exégétique, étudier au point de vue des textes le commodat arrivé au terme de son évolution. Nous nous placerons à l'époque classique en signalant toutefois les modifications successives qu'il a pu subir.

Voët définit le commodat : « *Commodatum est contractus re constans, bonæ fidei, imperfecte bilateralis, quo res alleri gratis, ad certum tempus et modum uten-*

da traditur, ea lege ut finito tempore vel usu, in specie restitatur » (1). Nous allons reprendre les termes de cette définition qui donne d'une manière exacte les caractères du commodat.

Commodatum est contractus re constans. Le prêt à usage se forme par la tradition d'une *res*, qui fait l'objet du prêt. Le commodat engendrant à la charge de l'emprunteur l'obligation de restituer, c'est par la force même des choses que ce contrat est réel, car le bon sens dit assez que pour être tenu de restituer il faut avoir reçu. Jusque-là il peut bien y avoir promesse de réaliser le contrat, mais le contrat n'existera que lorsque cette promesse aura été exécutée. Cette observation est vraie aussi bien en droit romain qu'en droit français et la question de savoir si la simple promesse de prêter est obligatoire ou non est étrangère à la formation même du contrat.

Certains auteurs sont allés plus loin ; ils ont voulu voir dans la *res*, la *causa civilis* de l'obligation, jouant un rôle analogue à celui des *verba* dans la stipulation. « Dans l'obligation à son origine, dit Ihering (2), la chose formait aussi bien la base que le but, que l'objet de la prétention ; la chose était le fondement de l'obligation. Dans les idées du droit ancien, toute obligation repose sur cette circonstance que le débiteur a eu quelque chose (*res*) du créancier et que celui-ci a reçu quelque chose. »

1. *Ad. Pandectas, lib. 13, 6, § 3.*

2. *L'esprit du droit romain*, trad. Meulenaère, I, p. 123.

Bonæ fidei. — Les jurisconsultes romains avaient divisé les contrats, au point de vue du mode de leur exécution en contrats de droit strict et en contrats de bonne foi. Dans les premiers, les parties comme le juge sont liés par les termes mêmes du contrat. L'interprétation restrictive s'impose. Est-ce à dire que l'intention des parties ne doit jamais être recherchée, ou qu'on doit écarter systématiquement les considérations d'équité dans les contrats de droit strict? Non, la recherche de l'intention des parties est de règle dans tous les contrats. Ulpien le déclare formellement. « *Semper in stipulationibus, et in ceteris contractibus, id sequimur, quod actum est, aut si non pareat, quid actum est, erit consequens, ut id sequamur, quod in regione, in qua actum est, frequentatur* » (1). Mais ce qu'il y a de particulier, c'est que dans les contrats de droit strict, l'intention des parties fût-elle évidente, doit rester sans effet, toutes les fois qu'il est impossible de la faire ressortir des termes mêmes du contrat. L'une des parties est libérée lorsqu'elle a satisfait à la lettre de l'obligation. Au contraire, dans les contrats de bonne foi, « *ea enim, quæ sunt moris et consuetudinis, debent venire* (2). »

Imperfecte bilateralis. — Le commodat appartient à la classe de ces contrats que les commentateurs ont appelés synallagmatiques imparfaits. Il y a une obligation qui naît toujours à la charge du commodataire, c'est celle de restituer la chose après en avoir fait l'usage convenu,

1. L. 34, *de reg. jur.*, L. 17.

2. L. 31, § 20, *de edil. edicto*, XXI, 1.

tandis que l'obligation du commodant d'indemniser le prêteur pourra n'apparaître que par suite de circonstances ultérieures et exceptionnelles, telles que les vices de la chose prêtée, où les dépenses extraordinaires que la chose a pu causer au commodataire. Certains auteurs ont voulu voir dans le commodat un contrat synallagmatique parfait. En effet, disent-ils, au moment de la formation du contrat, est née pour le commodant l'obligation de laisser la chose au commodataire pour le temps convenu. Le commodataire étant de son côté tenu de restituer, nous trouvons dès le début des obligations nettement définies pour les deux parties. Mais cette prétendue obligation du commodant n'est autre chose que le contrat lui-même, et l'obligation pour le prêteur d'indemniser l'emprunteur ne naîtra pas toujours.

Une autre opinion veut faire du commodat un contrat purement unilatéral (1). D'après Voët, seule l'obligation de restituer, incombant au commodataire, dériverait du contrat. Les obligations incidentes pouvant naître à la charge du commodant, seraient engendrées non par le contrat lui-même, mais par la bonne foi qui est un des éléments du contrat. Il nous suffisait de signaler cette dispute d'école, qui n'a pas une grande portée pratique.

Quo res gratis utenda ad certum modum et tempus traditur. — Cette *traditio* est une *nuda traditio*, n'opérant aucun déplacement de propriété, ni même de possession. « *Rei commodatæ et possessionem et proprietatem retinemus. Nemo enim commodando, rem facit*

1. Voët. *Ad Pandectas*, lib. XII, tit. 1, § 2.

ejus cui commodat » (1). C'est en ceci que le commodat diffère du *mutuum*, qui suppose toujours un déplacement de propriété. Le *mutuum* renferme une aliénation. « *Appellata est mutui datio ab eo quod de meo tuum fit, et ideo si non fiat tuum, non nascitur obligatio* » (2). Pomponius (3), donnant un exemple de commodat, emploie le mot *dare*. Il y a pas mal de textes qui donnent au mot *dare* cette signification impropre. Mais la comparaison des lois 1, § 2 et 17, § 2, du même titre, nous montre bien que les jurisconsultes romains prenaient volontiers *dare* pour *tradere*, comme nous disons donner pour livrer.

D'un autre côté certains auteurs littéraires emploient parfois *commodare* dans le sens de *mutuum dare* (4). Ces inexactitudes de terminologie chez des auteurs littéraires ne doivent pas nous troubler. Ceux-ci sacrifiaient souvent le terme technique à une exigence prosodique. Et si la même inexactitude se rencontre même dans un texte du Code Théodosien (5), Justinien en le reproduisant en a rectifié les termes (6).

Si la *traditio* par laquelle se forme le commodat, n'est qu'une *nuda traditio*, il en résulte que le commodant continue à posséder *animo suo*, mais *corpore alieno*,

1. Lois 8 et 9, Comm. XIII, 6.

2. L. 2, § 2, *de reb. cred.*, XII, 1.

3. L. 26, *præscr. verb.*, XIX, 5.

4. Plaute. *Asin.* III, 3, 135. Phèdre, I, 17. Tacite (*De oratore* 32).

5. L. 1, *quod jussu*, II, 31.

6. L. 13. *Code quod cum eo* IV, 26.

par l'intermédiaire du commodataire. S'il était *in causa usucapiendi* la prescription continuera de courir à son profit, car il n'y a pas eu d'interruption dans sa possession. Seul il peut exercer les interdits possessoires refusés au commodataire. Le gagiste, au contraire, acquiert une possession qui lui donne droit aux interdits.

Le commodat est essentiellement gratuit (1). Chaque fois que l'usage de la chose est ou doit être rémunéré d'une façon quelconque, l'opération devient un louage, si les parties ont convenu de l'argent, un contrat innommé, dans les autres cas (2).

Le commodat se réalise le plus souvent dans l'intérêt du commodataire qui reçoit un service gratuit. Cependant nous trouvons dans les textes des exemples où le prêt serait fait principalement pour l'avantage du prêteur. C'est un citoyen qui prête des bijoux à la femme qu'il doit épouser, afin que la *deductio in domum mariti* se fasse avec plus de pompe, c'est un magistrat qui à son avènement donne des jeux au peuple et prête lui-même des objets aux acteurs, ou a recours à l'obligeance d'un ami pour faire un pareil prêt (3). L'intérêt du prêteur dans cette dernière hypothèse n'apparaît peut-être pas très clairement, cependant on peut dire que le commodant a peut-être prêté pour s'offrir le spectacle de ces jeux, dont les Romains étaient si avides.

1. C'est une différence avec le *mutuum* qui est seulement gratuit de sa nature.

2. *Inst.* § 2, *quibus mod. re contr.* § 2, *de loc.* III, 24.

3. L. 5, § 10, *Comm.* XIII, 6.

La loi 18 pr. à notre titre nous offre un exemple de commodat dans l'intérêt des deux parties. Deux personnes invitent à dîner un ami commun, l'un veille à l'organisation du repas, l'autre fournit l'argenterie. « *Communem amicum ad cenam invitaverimus, tuque ejus rei curam suscepisses, et ego tibi argentum commodaverim* ». Dans cette espèce, le commodat intéresse les deux parties. Nous verrons en étudiant les obligations résultant du commodat quel est l'effet de cette situation sur la responsabilité des parties.

Ad certum tempus et modum. — Le droit du commodataire n'est point un droit perpétuel et discrétionnaire. Il est limité et dans sa durée et dans son mode d'exercice. Pour éviter les répétitions, nous renvoyons à la partie de ce travail qui traitera des droits et obligations du commodataire.

Enfin le *commodatum* est un contrat du droit des gens (1). Les contrats *verbis et litteris* ont une organisation toute civile, ils sont les purs produits du formalisme romain. Les contrats réels et consensuels se retrouvent partout, ils sont indépendants des latitudes et des races. Dira-t-on que pour les contrats réels il y a au moins une solennité, la tradition, mais dit M. Accarias, « quoi de moins arbitraire, si l'on réfléchit que l'obligation qu'ils engendrent a pour objet la restitution d'une quantité ou d'une chose reçue » (2). Il résulte de ceci, que le *commodatum* était accessible même aux pèlerins.

1. Lois 5, 7 pr. et § 1, *de pactis*, II, 14.

2. *Précis de droit romain*, II, p. 197.

Il nous paraît utile, pour fixer d'une manière plus complète les caractères du prêt à usage, de séparer ce contrat de quelques conventions voisines avec lesquelles on pourrait le confondre. Nous prendrons les exemples mêmes des textes.

Ainsi la convention par laquelle on livre une chose à une personne pour l'examiner ne constitue point un commodat. « *Si quis pretii explorandi causa, rem tradat, neque depositum, neque commodatum erit* (1) ».

De même, si je vous prête mon bœuf pour dix jours, à la charge que vous me prêterez ensuite le vôtre pour autant de temps, Ulpien décide que ce n'est pas le contrat de prêt à usage, mais une autre espèce de contrat sans nom : « *Commodati non competit actio, quia non fuit gratuitum commodatum, verum præscriptis verbis agendum est* (2) ».

Enfin voici une troisième hypothèse plus délicate (3). Ayant des chevaux à vendre, je vous les ai livrés pour les essayer, mais à condition que dans les trois jours vous me les rendriez, s'ils ne vous convenaient pas. Vous vous êtes servi de ces chevaux pour courir et vous avez gagné, puis vous refusez de les acheter. N'y aurait-il pas là un commodat? Ne pourrait-on pas dire que, en définitive, vous avez reçu la chose pour en user gratuitement? Nous ne le pensons pas, car dit M. Accarias (4), « ce serait déterminer la nature du contrat d'après un simple résul-

1. L. 1, § 2, *præscr. verb.* XIX, 5.

2. L. 17, § 3, *eod. tit.*

3. L. 20, *pr. eod. tit.*

4. *Théorie des contrats innommés*, p. 312.

tat de fait et sans tenir le moindre compte de l'intention des contractants. Car le propriétaire des chevaux, bien qu'il les ait livrés gratuitement, n'a certes pas été guidé par une vue de libéralité : s'il les a donnés à l'essai, ce n'était que pour prouver leur excellence et arriver à mieux les vendre ». C'est par l'action *præscriptis* que j'obtiendrai satisfaction.

CHAPITRE IV

De la capacité des parties.

Pour que le commodat prenne naissance, il faut que les parties soient capables de s'obliger. Un *furiosus* ne peut, en dehors d'un intervalle lucide, ni recevoir, ni consentir un commodat. S'il a joué le rôle de commodataire, il ne sera pas tenu de l'action *commodati directa* pour la restitution de la chose. On pourra seulement exercer contre lui l'action *ad exhibendum* pour rendre possible la revendication. « *Nec in furiosum commodati actio danda est, sed ad exhibendum adversus eos dabitur, ut res exhibita vindicetur* (1). L'obligation pour le commodant d'indemniser le commodataire naîtra (s'il y a lieu), non pas du contrat, puisque le contrat ne s'est pas formé, mais de cette règle d'équité que personne ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui. « *Jure naturæ æquum est neminem cum alterius detrimento locupletiores fieri* » (2).

Quid du pupille ? Peut-il, *sine auctoritate tutoris*, figurer comme partie dans un commodat. Bien que les textes ne le disent pas, nous pensons que le pupille sorti de l'*infantia* peut parfaitement recevoir un commodat *sine tutore auctore*. Cette solution nous paraît ressortir natu-

1. L. 2, Comm. XIII, 6.

2. Loi 206, de reg. jur., L. 17.

rellement des principes admis par le droit romain en matière de capacité des pupilles. Le pupille peut toujours faire sa condition meilleure sans l'*auctoritas* du tuteur, et ne peut la faire pire qu'avec cette *auctoritas*. « *Namque placuit meliorem quidem suam conditionem eis facere etiam sine tutoris auctoritate, deteriore vero non aliter quam tutore auctore* (1). » Or, le commodat qui s'analyse en un avantage purement gratuit pour le commodataire, rentre bien dans la catégorie de ces actes permis au mineur, parce qu'ils rendent sa situation meilleure. Le commodant ne pourrait pas arguer du défaut d'*auctoritas*, pour refuser d'exécuter les obligations qui naissent du commodat. L'article 1125 de notre Code civil nous offre une situation analogue. On ne peut se prévaloir contre lui de l'obligation contractée par un incapable, mais l'incapable peut invoquer l'obligation corrélatrice contractée par la partie capable.

Le commodant ne pourra exercer contre le pupille emprunteur l'action *commodati*: « *Impuberes, dit Ulpien, commodati actione non tenentur; quoniam nec constitit commodatum in pupilli personam sine tutoris auctoritate: usque adeo, ut, etiam si pubes factus dolum aut culpam admiserit, hac actione non tenetur, quia ab initio non constitit* (2). » Mais si la chose prêtée subsiste, si le pupille la possède encore et s'il a la faculté de la restituer, le commodant pourra agir contre le mineur, *tutore auctore*, par l'action *ad exhibendum* pour pouvoir revendiquer ensuite.

1. *Inst. de auct. tut.*, I, 21, pr.

2. L. 1, § 2, Comm. XIII, 6.

Deux tempéraments successifs furent apportés à cette législation si rigoureuse. Une disposition d'Antonin le Pieux, consacrant très probablement une jurisprudence antérieure, décida que dans tous les cas où le pupille aurait traité *sine auctoritate tutoris* il serait tenu jusqu'à concurrence du profit que l'acte lui aurait procuré. Ulpien qui rapporte cette disposition (1), accorde au commodant contre le pupille qui a retiré un profit du contrat, une action de commodat utile, dans les limites de son enrichissement.

Et, dit Cujas (2) dans son commentaire, il suffit qu'il se soit enrichi une fois. Le mineur eût-il perdu par la suite le fruit de cet enrichissement, il restera toujours tenu de l'action *commodati utilis*.

Dans le dernier état du droit classique, et dans celui de Justinien, le pupille qui a agi sans l'*auctoritas tutoris* peut néanmoins être passible de l'action *commodati utilis* dans le cas suivant ; c'est quand il a reçu le commodat étant *pubertati proximus*. Nous trouvons plusieurs textes (3) qui décident que le pupille sorti de l'*infantia* doit répondre de son dol et de sa faute lourde. Si donc un pupille a commis un dol, dans un commodat reçu *sine tutoris auctoritate*, il en répondra comme s'il y en avait contrat valable *ab initio*. Nous avons vu qu'il n'en avait pas toujours été ainsi.

1. L. 3, pr. Comm. XIII, 6.

2. *In libri*, XXIX. *Pauli ad edictum, ad legem*. II, Comm.

3. L. 13, § 1. *De molo malo*, IV, 3 et loi 1, § 6, *ne vis fiat*, XLIII, 4.

CHAPITRE V

OBJET DU COMMODAT.

En principe, toutes les choses qui sont dans le commerce peuvent faire l'objet d'un *commodat*, peu importe que ces choses soient prêtées pour un usage qui ne leur est pas propre. « Ainsi, dit Pothier (1), je vous prête des meubles pour les donner en gage à votre créancier, il y a prêt à usage. Si c'était moi-même qui à votre prière les avait donnés à votre créancier en nantissement, il n'y aurait plus prêt à usage entre nous, mais mandat (2). Cette règle générale comporte les deux réserves suivantes.

a) On ne peut prêter à usage des choses dont les lois ont prohibé l'aliénation et le commerce pour cause de sûreté ou d'honnêteté publiques. En pareil cas, le prêteur n'aurait aucune action pour se faire rendre ces choses (3).

b) Les choses consommables, quoique *intra commercium*, ne peuvent faire l'objet d'un *commodat*. *Non potest commodari id quod usu consumitur*. Un premier obstacle d'ordre matériel vient de l'obligation imposée

1. *Traité du prêt à usage*, n. 2.

2. L. 5. § 12, *Commodati*.

3. L. 3, *de cond. ob. turpem*, XII, V.

au prêteur de restituer *in specie* l'objet du commodat, ce qui est impossible avec des choses consommables. Un second obstacle d'ordre juridique provient de la nature même du contrat de commodat. En effet, la propriété de l'objet prêté doit demeurer au commodant, chose impossible dans l'espèce, puisque le commodataire ne peut user utilement de l'objet du commodat qu'en le consommant, c'est-à-dire en faisant acte de propriétaire. Il faut ajouter cependant que les textes permettent le commodat de choses consommables s'il est fait « *ad pompam et ostentationem* ». C'est par exemple un marchand qui emprunte des denrées à un voisin pour dresser un étalage plus beau pendant quelques jours. Ce temps expiré, il les rendra au prêteur telles qu'il les reçut de lui. Gaius nous apprend que les Romains usaient fréquemment de ce genre de prêt, pour opérer des paiements simulés. « *Sæpe etiam ad hoc commodantur pecuniæ, ut dicis gratia numerationis loco intercedant* » (1).

Une controverse s'est élevée sur la question de savoir si le commodat pouvait avoir pour objet, soit des meubles, soit des immeubles. D'après quelques jurisconsultes il aurait fallu distinguer entre le « *commodatum* » et « *l'utendum* », le premier portant sur des immeubles seulement, le second sur des immeubles et sur des meubles indifféremment.

Le mot *commodatum* fut introduit plus tard. C'est Labéon qui s'en servit dans le sens restreint de prêt d'objets mobiliers (2). Pour lui, il y aurait eu autant de différence

1. L. 4, Comm. XIII, 6.

2. L. 1, § 1, Comm. XIII, 6.

entre l'*utendum* et le *commodatum* qu'entre le genre et l'espèce, l'*utendum* représentant le genre, beaucoup plus large, beaucoup plus compréhensif. Mais on peut dire que la signification du mot *commodatum* ne fut fixée qu'au temps de Cassius. On trouve encore dans la langue du Digeste, chez des auteurs antérieurs à Papinien les expressions « *utendum rogare* » (Loi, 15. *Depositi*) et « *accipere* » (l. 19. *Commodati*), de Julien « *dare* », d'Africain (loi 21, § 1. *Commodati*).

Quoiqu'il en soit, et malgré l'opinion de Labéon, nous croyons qu'il ne faut voir là que des différences de terminologie d'une langue juridique encore hésitante et pas encore fixée. Le *commodatum* ne dut pas obéir à des règles différentes de celles de l'*utendum*. Il s'appliquait aussi bien aux immeubles qu'aux meubles. C'est l'avis d'Ulpien: « *Sed ut apparet, proprie commodata res dicitur et quæ soli est, idque Cassius existimat; Vivianus amplius etiam habitationem commodari posset* » (1). Nous reviendrons sur cette question de l'habitation qui mérite une étude spéciale.

Deux autres textes nous paraissent probants. Cicéron (2), dans une page merveilleuse d'ironie, nous parle d'un Romain qui veut paraître riche aux yeux d'hôtes inattendus. Il prétend alors « *ædes maximas cuidam amico ad nuptias commodasse* ».

Juvénal (3) souhaite au jeune poète qui redoute de lire publiquement ses œuvres, qu'un généreux citoyen lui prête

1. *Loc. cit.*

2. *Ad Herennium*, l. 4, 51.

3. Satire, VII.

sa demeure pour y donner une audition plus intime :
« *Maculonius commodat ædes* ».

Il n'est donc pas douteux que les immeubles puissent faire l'objet d'un commodat, mais *quid* du droit d'habitation ?

Ulpien nous rapporte qu'au dire de *Vivianus* ce droit pouvait être donné à commodat « *Vivianus amplius etiam habitationem commodari posse ait* (1). « Et ailleurs le même jurisconsulte s'exprime ainsi : « *Si gratulam tibi habitationem dederò, an commodati agere possim ? Et Vivianus ait posse ; sed est tutius præscriptis verbis agere* » (2). Est-ce de la servitude personnelle d'habitation qu'il s'agit ici ? M. Accarias pense que la nature même de la question posée par le jurisconsulte implique une réponse négative. Il s'agit, en effet, de savoir si celui qui a concédé le droit d'habitation gratuite peut demander la restitution de sa chose par l'action *de commodat* ; or, pour cela, il faut supposer que le droit concédé se résout en une simple créance ; or, il y a rapport de servitude.

Il s'agit de l'habitation concédée gratuitement, sans lien de servitude personnelle.

Or, il résulte du texte d'Ulpien, que même dans ce cas, certains jurisconsultes refusaient de voir un commodat. Et cependant, une maison peut sans aucun doute faire l'objet d'un commodat. Or, livrer une maison à titre de commodat, ou concéder gratuitement le droit d'habiter

1. L. 1, § 1, *in fine Comm.* XIII, 6.

2. L. 17, *pr. præscr. verb.* XIX, 5.

une maison, quelle différence pouvait-on établir entre ces deux hypothèses ? M. Accarias (1) en propose une en déclarant qu'elle est infiniment subtile. « Si je vous livre une maison, dit cet auteur, pour en faire un usage déterminé, par exemple pour y entreposer des marchandises, y établir un comptoir, ou pour en faire tel autre usage que vous voudrez, ce qui comprend le droit de l'habiter sans nul doute, cette tradition faite gratuitement formera un commodat.

Mais si je vous concède simplement l'habitation je suis réputé bien moins vous avoir donné l'usage de ma chose que vous avoir permis d'exercer sur elle une faculté personnelle. Or, l'exercice d'une faculté ne saurait faire l'objet de la tradition indispensable à la formation du commodat. »

Selon Vivianus le propriétaire d'une maison qui a donné à un tiers le droit d'habiter jouit de l'action *commodati*. Ulpien, sans improuver l'opinion de Vivianus, déclare qu'il lui paraît plus sûr d'agir par l'action *praescriptis verbis*, qui sert de sanction aux contrats innommés. Ce dernier jurisconsulte voit dans cet acte un contrat innommé. D'autres auteurs ont voulu y voir une donation. Ils font remarquer que le droit d'habitation peut se résoudre en un véritable avantage estimable à prix d'argent pour l'*habitor*, et en un sacrifice pour le concédant, par exemple, si la personne est logée dans un appartement pendant un temps assez long pour que cette maison ait pu trouver un locataire. Il y a dans un tel cas

1. *Théorie des contrats innommés*, p. 278.

donation de la *merces* sous les apparences du commodat, en un mot donation déguisée. On peut très bien, disent-ils, concilier cette explication avec le texte d'Ulpien, car l'action *præscriptis verbis* s'intente aussi en matière de donation, quand il s'agit de l'exécution du « *modus* » imposé au donataire. Nous ne nions pas que l'usage gratuit d'une habitation ne puisse quelquefois constituer une donation (1), mais ce ne sera pas, croyons-nous, le cas le plus fréquent. Ce sera une question de fait, mais qui a son importance pratique. S'il y a eu donation, l'*habitor* devra le rapport de l'avantage retiré, non, s'il y a eu commodat.

L'*habitor*, bénéficiaire de la servitude personnelle d'habitation, peut-il donner son droit à commodat. La négative est certaine dans l'ancien droit romain. En effet, le titulaire était tenu de l'exercer lui-même. Ce n'est qu'après bien des difficultés qu'il avait été admis à recevoir un hôte et à habiter avec sa famille (2), mais Justinien pour des raisons pratiques avait autorisé l'habitant à louer l'exercice de son droit (3). Dès lors, il semblerait qu'on dût par analogie reconnaître la faculté de céder son *jus habitandi* à titre de commodat, mais nous n'oserions l'affirmer. Comment faut-il entendre cette prohibition pour l'*habitor* de céder son droit à titre de commodat? Cela veut dire que le *dominus* pourrait empêcher le prêt, mais s'il ne l'a pas fait, les actions *commodati*

1. L. 9, *de donat.* XXXIX, 5.

2. Inst. II, 5, 2.

3. L. 13, Code, *de usuf. et hab.* III, 33.

directa et contraria prendront naissance et la responsabilité des parties naîtra.

Les choses soumises au droit d'usage ne peuvent pas non plus faire l'objet d'un commodat, parce que le droit de l'usager est strictement circonscrit par ses besoins personnels.

Au contraire, l'usufruitier étant investi de l'*usus* dans sa plénitude, peut prêter à commodat les choses grevées par son usufruit.

Peut-on prêter à usage la chose d'autrui? L'affirmative résulte des lois 15 et 16 à notre titre : « *Commodare possumus etiam rem alienam, quam possidemus : tametsi scientes alienam possidemus ; ita ut, etsi fur vel prædo commodaverit, habeat commodati actionem* ». Si le *fur* et le *prædo* jouissent de l'action *commodati* pour réclamer une chose volée et prêtée par eux, *a fortiori* une pareille action appartiendra à celui qui sait simplement que la chose appartient à autrui. Pourquoi armer ainsi le *fur* et le *prædo*? Cujas (1) donne l'explication suivante : Le possesseur de mauvaise foi et le voleur sont tous deux tenus de l'obligation de rendre la chose au véritable propriétaire, à la suite de l'action *ad exhibendum* ou de la revendication intentée par celui-ci. Dès lors, il est nécessaire qu'ils soient en mesure de remplir cette obligation, et ils obtiendront ce résultat en ayant contre le commodataire l'action de commodat. A l'objection que le voleur ne mérite pas une telle protection, Cujas répond par une distinction. Si le *fur* est poursuivi

1. *In lib. 29. Pauli ad edictum, ad leg. 15, Comm.*

par le propriétaire au moyen de l'action *furti* ou de la *condictio furtiva*, on ne lui donnera pas, contre le commodataire, l'action de prêt, parce qu'alors sa réclamation n'a pas une « *honesta ratio* », mais s'il est poursuivi *in rem* ou *ad exhibendum*, il y a « *honesta causa* » parce qu'il est tenu de ces actions comme possesseur et non comme voleur.

Il résulte de ces développements que le véritable propriétaire reste toujours admis à revendiquer. M. Accarias (1) pense même avec assez de raison que lorsque le tradens est un voleur, la restitution cesse de lui être due par cela seul que le propriétaire se présente pour l'exiger lui-même. Cette solution, donnée par Tryphorinus à l'égard du dépôt (2), doit être généralisée, parce que cet auteur ne cite le dépôt qu'à titre d'exemple.

Outre l'action en revendication, nous pensons que le véritable propriétaire acquerra, non pas *ipso jure*, mais *utiliter*, l'action de commodat, dans le cas suivant savoir : Si j'ai prêté la chose d'autrui à quelqu'un sans agir en son nom, mais à condition que l'emprunteur la restitue au véritable propriétaire.

En effet, le prêteur contracte en quelque sorte pour son créancier. Il a intérêt à ce que la chose soit restituée au propriétaire, donc cette convention est valable et d'un autre côté il est équitable que le propriétaire soit subrogé par rapport à la chose, aux droits de celui qui doit la lui restituer. « *Si res tuas commodavit aut de posuit..... Quod si pactus sit ut tibi restituantur.....*

1. *Précis de droit romain*, tome II, p. 426, note 1.

2. L. 31, I *Depos.* XVI, 3.

utilis autem tibi propter aequitatis rationem dabitur depositi (aut commodati) actio » (1).

Le propriétaire d'une chose peut-il recevoir sa propre chose à titre de commodat? Ulpien (2) déclare qu'on ne peut avoir sa propre chose à titre de gage, de dépôt, de précaire, de louage, de vente. Il ne parle pas du commodat. C'est évidemment un oubli de la part du jurisconsulte, car on ne conçoit pas comment le propriétaire pourrait se trouver dans l'obligation de restituer. Julien d'ailleurs déclare expressément (3) : « *Qui rem suam apud se patitur, vel utendam rogat, nec depositi nec commodati actione tenetur : sicuti qui rem suam conducit aut precario rogat, nec precario tenetur, nec ex locato* ». Il faut cependant faire une réserve. Le commodat d'une chose à son propriétaire deviendrait possible, si le tradens détenait la chose en vertu d'un titre opposable au véritable propriétaire par exemple comme locataire, comme usufruitier.

1. L. 8, Code *Ad exhib.*, III, 42.

2. L. 45, de *reg. juris*, 50, 17.

3. L. 15, *Depos*, XVI, 13.

CHAPITRE VI

Obligations du commodataire.

Le commodataire est tenu de trois obligations :

1° Il ne doit user de la chose que selon la destination pour laquelle elle lui a été remise ;

2° Il doit se conduire à l'égard de la chose prêtée comme le ferait le père de famille le plus diligent ;

3° Il doit restituer la chose après en avoir fait l'usage convenu.

Nous allons reprendre en détail chacune de ces obligations.

§ 1

Le commodataire ne jouit pas d'une entière liberté, relativement à l'usage de la chose prêtée. Le plus souvent, la convention des parties en fixe les limites et le mode. En l'absence d'une pareille convention, le commodataire a le droit de retirer de la chose tout l'usage qu'elle comporte, dût-il en résulter quelque diminution de valeur pour cette chose. Le commodant, en ne formulant lors du prêt, aucune réserve, a accepté les conséquences de l'usage normal et régulier de la chose. Ce qui est

vrai du mode d'user, c'est aussi pour la durée du prêt. Le commodataire ne peut se servir de la chose que pour le temps convenu par les parties. Si ce temps n'a pas été fixé, on aura égard pour le déterminer à l'usage des lieux, à la nature du prêt. Si je vous prête des tonneaux à l'époque des vendanges, sans rien stipuler, il ressort de la nature de l'acte que les parties ont dû songer à tout le temps nécessaire pour réaliser la récolte.

L'ancien droit romain s'était montré très sévère pour le commodataire qui dépassait l'usage ou le temps convenus. Il encourait de ce fait les preuves du *furtum*. « *Et si quis utendam rem acceperit, eamque in alium usum transtulerit, furti obligatur... aut si quis equum gestandi gratia commodatum longius aliquo duxerit, quod veteres, scripserunt de eo qui in aciem perduxisset* » (1). Ulpien donne la même solution (2).

Nous avons encore en ce sens les témoignages d'Aulu-Gelle (VII, 15) et de Valère-Maxime qui nous rapporte que : « *Quidem furti damnatus est, quod equo, cujus usus illi usque ad Ariciam commodatus fuerat, ulteriore clivo ejus municipii clivo vectus est* » (3).

Des tempéraments furent apportés à cette rigueur primitive. Le *furtum* supposant essentiellement chez son auteur l'*animus furandi*, il était trop rigoureux de considérer tout usage non autorisé, comme constituant un *furtum usus*. On tint compte désormais d'un autre élément, de la mauvaise foi du commodataire. Ce dernier

1. Gaius, Comm. III, 196.

2. L. 5, § 8, Comm. XIII, 6.

3. Val. Max., VIII, ch. II, n° 4.

n'encourt les peines du *furtum usus*, que s'il a été de mauvaise foi, s'il a agi en connaissance de cause, contre la volonté certaine et connue d'un propriétaire (1). Mais s'il n'est plus tenu de l'action *furti*, le commodataire, qui, de bonne foi, fait de la chose un usage autre que celui qu'elle comporte, reste toujours tenu par l'action *commodati*, de réparer le préjudice causé par cet usage non prévu.

Dans l'état actuel de notre droit, quelle est la situation du commodataire qui fait de la chose prêtée un usage autre que celui convenu. Il ne saurait être question du *furtum usus*, qui n'a pas passé dans notre droit. Encore moins d'un vol proprement dit, un acte de cette nature ne rentrant nullement dans la définition du vol donnée par l'article 379 du Code pénal. « Quiconque a soustrait frauduleusement une chose qui ne lui appartient pas est coupable de vol ». Y a-t-il au moins abus de confiance si le commodataire détourne ou dissipe la chose remise à titre de prêt à usage. Dans le silence de nos lois pénales, la jurisprudence après quelques hésitations semblait avoir tendance à refuser d'admettre en cette matière l'abus de confiance (2). La loi du 13 mai 1863, modifiant l'article 408 du Code pénal, a réprimé la violation du prêt à usage. Quant à celui qui se sert de la chose pour un usage autre que celui déterminé par sa nature ou par la convention, il encourt une responsabilité civile édictée par l'article 1880 C. civ., se résolvant en

1. L. 76, *pr. de furtis*, XLVII, 2.

2. Cass. Ch. réun., 17 mars 1841. Sir., 49, 1, 941.

dommages-intérêts. De plus « si l'emprunteur emploie la chose à un autre usage ou pour un temps plus long qu'il ne le devait, il sera tenu de la perte arrivée, même par cas fortuit ». C. C., 1881.

§ 2.

En second lieu, le commodataire doit apporter à la chose prêtée tous les soins d'un père de famille très diligent. « *Exactissimam diligentiam custodiendæ rei præstare compellitur; nec sufficit ei eadem diligentiam adhibere quam suis rebus adhibet, si alius diligentior custodire poterit* » (1). Quel est le sens exact de cette formule? Le commodataire, comme tous les débiteurs obligés en vertu d'un contrat de bonne foi, est d'abord comptable de son dol. Enfin il est tenu de toute espèce de fautes.

D'après les anciens interprètes, Accurse, Alciat, Cujas, du Moulin, Pothier, il y aurait eu en droit romain trois degrés de fautes. *Culpa lata*, *culpa levis*, *culpa levissima*. Était tenu de la *culpa levissima* celui qui était seul intéressé au contrat : c'est le cas du commodataire. Si les deux parties avaient intérêt au contrat il y avait lieu à la *culpa levis*. Enfin celui qui n'avait aucun intérêt au contrat répondait seulement de la *culpa lata*. Dans ce système soutenu par Pothier, le commodataire n'est même pas reçu à dire qu'il a fait tout ce qui était en son pouvoir pour la conservation de la chose, car, disait-on,

1. L. 1, § 4. *De oblig. et act.*, XLIV, 7.

s'il n'était pas sûr de lui, il devait s'abstenir d'emprunter. Dès le xvi^e siècle, cette théorie des trois fautes, qui n'a rien de romain, avait été combattue par Doneau. Lebrun, dans son *Traité de la prestation des fautes* et l'allemand Hasse (1) ont achevé de la ruiner.

Il est aujourd'hui universellement admis qu'il n'existait à Rome que deux degrés de faute. La *culpa lata*, voisine du dol, que ne commettrait pas l'homme de l'intelligence la plus ordinaire, et la *culpa levis*, désignée encore dans les textes par l'épithète, *diligentia*, *culpa exactissima*, etc. La *culpa levis* nuit à tout débiteur qui retire un avantage du contrat, sans qu'il y ait à distinguer si l'autre partie est intéressée à l'affaire. Elle s'apprécie en comparant le débiteur à un type idéal, à un père de famille irréprochable, « *in abstracto* » selon l'expression des commentateurs. Cependant certains débiteurs tenus de la faute légère jouissent d'une faveur. On n'exige d'eux que les soins qu'ils apporteraient à leurs propres affaires. Leur faute s'apprécie « *in concreto* ». De ce nombre sont l'associé, le co-propriétaire, le mari dans l'administration des biens dotaux. La raison de cette faveur, ce sont d'abord les bons rapports qui doivent régner entre ces personnes, mais le motif essentiel, c'est que ces personnes en faisant les affaires des autres font aussi les leurs, il faut une mesure d'appréciation commune.

Le commodataire doit ses soins non-seulement à la chose elle-même, mais encore à tous ses accessoires. Si,

1. *Die culpa des römischenrechts.*

je vous ai prêté une jument que son poulain accompagnait vous devez aussi la garde du poulain (1).

Le commodataire est tenu en principe de la *custodia*, c'est-à-dire qu'il reste responsable de la chose, quand même celle-ci lui aurait été volée. Deux raisons peuvent motiver cette rigueur. D'abord une raison générale tirée de ce que ce contrat est tout à l'avantage du commodataire. Il y a de plus de fortes préoccupations de négligence contre le commodataire qui s'est laissé dépouiller. Cela est si vrai que si le commodataire n'a pas la moindre faute à se reprocher à l'occasion du vol, sa responsabilité disparaît. Par exemple : Je vous renvoie par une personne de confiance de l'argenterie que vous m'avez prêtée ; si contre toute prévision, cet homme est dépouillé en chemin par des voleurs, la perte sera pour vous et non pour moi.

La responsabilité normale du commodataire, telle que nous venons de l'étudier, peut se trouver modifiée par suite de certaines circonstances de fait, intervenant lors du prêt et par suite de la convention expresse des parties.

Ainsi, le commodat a-t-il été contracté dans l'intérêt des deux parties. Gaius (2) décide que le commodataire ne doit que les soins qu'il apporterait à ses propres affaires. Il n'est tenu que de la *culpa levis in concreto*. Ne recevant plus la chose dans son intérêt exclusif, il doit moins de reconnaissance au commodant et par suite est

1. L. 5, § 9, Comm. XIII, 6.

2. L. 18, pr. Comm., XIII.

tenu moins rigoureusement. M. Accarias, tout en approuvant la décision, la croit mal motivée. Pour lui (et l'espèce présentée par Gaius semble lui donner raison), le contrat s'analyse plutôt en une société qu'en un commodat, et voilà pourquoi la faute ne s'apprécie plus par comparaison avec la conduite du père de famille le plus soigneux (1).

Que si le commodat a lieu dans l'intérêt exclusif du commodant (2), le commodataire se trouve dans la même situation que le dépositaire, qui rend un service entièrement gratuit. Comme lui, il ne répond que de son dol et de sa faute lourde.

Que faut-il décider, si le commodant a prêté sans avoir reçu aucune demande de prêt? Le commodataire est-il tenu seulement de *dolo* et de *culpa lata*, ou bien répond-t-il de toute espèce de fautes? Pothier soutient avec raison que le commodataire est tenu de tout le soin possible. L'emprunteur doit autant et même peut-être plus de reconnaissance à celui qui a offert spontanément le prêt, qu'à celui qui a attendu d'être sollicité pour le consentir. Les termes de la loi 5, § 10 (*Commodati*) « *vel ipsi prætori, quis ultro commodavit* », pourraient peut-être faire douter. Il s'agit d'un citoyen qui a prêté de lui-même des objets à un magistrat pour qu'il donne des jeux. Or, le texte déclare que l'emprunteur ne répondra que de son dol et de sa faute lourde. La décision donnée par le texte n'infirmé en rien notre solution,

1. *Précis de droit romain*, II, p. 429, note 2.

2. L. 5, § 10, Comm. XIII, 6.

car dans l'espèce particulière prévue par la loi 5, § 10, l'atténuation de la responsabilité du commodataire s'explique par ce fait que le prêt a été surtout fait dans l'intérêt du prêteur, qui a voulu satisfaire son goût pour des spectacles et des jeux que le magistrat pouvait parfaitement se dispenser de donner.

La responsabilité du commodataire peut encore être modifiée par la convention expresse des parties. Leur volonté est souveraine en cette matière, sauf cette réserve que le commodataire ne peut jamais se décharger de son dol. La responsabilité du dol n'est pas une obligation particulière à tel ou tel contrat, elle est commune à tous les contrats *juris gentium* et l'ordre public s'oppose à ce qu'on puisse la dépouiller par une convention. « *Nam hoc servabitur, quod initio convenit : legem enim contractus dedit : excepto eo, quod Celsus putat, non valere, si convenerit, ne dolus praestetur* (1) ».

Les parties peuvent parfaitement convenir que le commodataire, quand le contrat est fait dans son seul intérêt, ne répondra que de son dol et de sa faute lourde, qu'il sera responsable de la *culpa levis in concreto*, alors même que le commodat aurait été réalisé dans l'intérêt exclusif du commodant, etc.

Toutes ces dérogations à la responsabilité du commodataire se feront au moyen de *pacta adjecta*. Si le pacte a été joint *in continenti*, son effet sera complet, soit que l'on ait voulu ajouter, soit que l'on ait voulu retrancher au contrat. La volonté des parties sera sanctionnée par

1. L. 23, *de reg. jur.* L. 17, et loi 17, pr. Comm. XIII, 6.

l'action même du contrat. Mais si le pacte a été joint *ex intervallo*, il n'a pu que diminuer la responsabilité du débiteur et ne fera naître en sa faveur qu'une exception. Ces résultats sont rendus possibles par la nature du commodat, contrat de bonne foi. Dans les contrats de droit strict, on ne peut en principe faire de modifications. On est lié par les termes mêmes du contrat.

Le commodataire, étant débiteur d'un corps certain, ne répond pas en principe des cas fortuits. « *Debitor rei certæ interitu ejus liberatur.* »

Les cas fortuits proviennent, soit de la nature, soit du fait de l'homme. Parmi les cas fortuits naturels nous signalerons, un tremblement de terre, la foudre, une inondation soudaine. Les textes les désignent par les termes *major casus*, *fatale damnum* (1), parce que la prudence humaine est impuissante à les conjurer. Les cas fortuits provenant du fait de l'homme sont la guerre, le vol à main armée, l'incendie, etc., notre énumération n'ayant rien de limitatif.

La règle que l'emprunteur ne répond pas des cas fortuits souffre des exceptions assez nombreuses :

1° Le commodataire répondra des cas fortuits lorsque par une convention expresse il les aura pris à sa charge ;

2° Le commodataire est responsable des cas fortuits, s'ils ont été occasionnés par sa propre faute. Par exemple : « Si vous m'avez prêté votre cheval pour aller jusqu'à un certain bourg et qu'au lieu de le mener par le

1. L. 5, § 4, *Comm.*, XIII, 6.

2. L. 1., *Code. Comm.*, IV, 23.

chemin ordinaire qui est une route sûre et fréquentée, j'ai pris pour arriver plus tôt un chemin de traverse où j'ai été arrêté par des braconniers, qui après m'avoir volé, ont tué ou emmené le cheval que vous m'aviez prêté, je suis tenu de la perte de votre cheval, quoique arrivée par un accident de force majeure, car c'est par ma faute que je l'ai occasionnée, en quittant la grande route » (1). La faute consistait ici à faire de la chose un usage autre que l'usage convenu.

De même celui qui a prêté à un tiers, sans autorisation, la chose reçue par lui à titre de commodat, se rend coupable d'un *furtum*, et la conséquence de cette faute est de lui attribuer la responsabilité de la force majeure (2).

3° Les cas fortuits demeurent encore à la charge du commodataire, s'il se trouve en demeure de restituer, demeure constatée par une *interpellatio* régulière.

4° Je répondrai également des cas fortuits si possédant un cheval de bataille parfaitement propre à ce genre de service, j'ai caché le fait à un ami qui m'a prêté le sien. Si ce cheval est tué, j'en serai responsable, parce que j'ai usé de dol. « *Hactenus enim sum locupleior, quatenus propriæ rei peperci.* »

5° Enfin, si dans le cas fortuit, l'emprunteur a laissé périr la chose prêtée pour sauver de préférence celle qui lui appartient, il est tenu de la perte de l'autre (3). En effet, dit Pothier, l'emprunteur se rend responsable

1. Pothier, *Traité du prêt à usage*, n. 57.

2. L. 54, § 1, de *priv. del.* XLVII, 2.

3. Cf. C. civ., art. 1882.

par le contrat de prêt, de la perte des choses qui lui sont prêtées, hors le seul cas auquel la perte serait causée par une force majeure. « *Præstat omne periculum, præter casus fortuitos, seu vim majorem.* » Or, la force majeure étant définie *vis major, cui resisti non potest*, quoique l'emprunteur n'ait pu sauver les choses prêtées qu'aux dépens des siennes, il suffit que, de quelque manière que ce soit, elles aient pu être sauvées de cet incendie, pour qu'on ne puisse pas dire que la perte arrivée par cet incendie soit arrivée par un cas de force majeure, dont l'emprunteur ne soit pas responsable (1). »

Mais si dans le trouble causé par l'événement, l'emprunteur n'avait pas eu le temps de choisir, sa responsabilité devrait disparaître.

Qu'arriverait-il si les objets sauvés appartenaient à l'emprunteur, mais étaient plus précieux que ceux qui ont été sauvés. N'est-il pas naturel, dans un incendie par exemple, de chercher à préserver d'abord les choses de grande valeur. Néanmoins, la rigueur des principes conduit à décider que le commodataire sera responsable, car il est tenu de la faute la plus légère « *exactissima diligentia* ». D'ailleurs, peut-on dire qu'il y a eu « *vis major cui resisti non potest* » ? Avec une force de caractère peu commune il est vrai, le commodataire n'aurait pas hésité à sauver d'abord les objets de celui qui lui rend un service gratuit.

Quelle est l'influence de l'estimation qui a été faite des objets prêtés, relativement à la responsabilité de l'em-

1. *Traité du prêt à usage*, n° 56.

prunteur? Cette estimation met-elle les cas de force majeure à sa charge, ou bien n'est-elle réputée faite que pour déterminer à l'avance, d'une façon précise, la satisfaction due par le commodataire pour le cas où la chose prêtée périra ou sera détériorée par une de ces fautes dont l'emprunteur répond? Grave controverse qui divise les interprètes.

Dans un premier système soutenu par Accurse (1), Barthole, Domat (2), l'estimation a toujours pour résultat de mettre les cas fortuits à la charge de l'emprunteur sauf dans le cas où le prêt n'aurait pas été fait dans le seul intérêt de ce dernier. L'estimation ne crée pas pour le commodataire un droit d'option. Il doit toujours restituer la chose elle-même, ce n'est qu'en cas de perte qu'il en fournira le prix. Quoiqu'il arrive, le prêteur entend recouvrer la chose ou du moins sa valeur. Dans ce système on argumente de la loi 5, § 3. *Commod.* « *Et si forte res æstimata data sit, omne periculum præstandum ab eo, qui æstimationem se præstaturum recepit* ». Ce risque, *omne periculum*, doit s'entendre du risque provenant des cas fortuits, car Ulpien au paragr. 2 a déjà parlé de l'étendue de la responsabilité de l'emprunteur et au paragr. 3, s'il mentionne le prêt fait avec estimation c'est que cette estimation ajoute quelque chose à la responsabilité normale du commodataire dont il a traité plus haut. La glose ajoute que dans les contrats, « *æstimatio faciat venditionem et transferat periculum in accipientem* ».

1. Glose sur la loi 5, § 3. *Comm.*

2. Liv. 1, § 2, titre V, n^o 9.

Nous aurons à constater que cette règle est loin d'être absolue. Disons enfin que la loi 5, § 3, ne nous paraît pas assez formelle pour faire produire au fait seul de l'estimation, ce résultat de mettre les accidents de force majeure à la charge du prêteur.

Un deuxième système soutenu par Panorme, Connanus, Brunemau et Pothier, consiste à dire, avec raison selon nous, que le fait de l'estimation ne suffit pas à faire présumer chez les parties l'intention d'imposer au commodatataire la charge des cas fortuits. En vertu du contrat, l'emprunteur n'en est pas chargé, il ne faut pas à la légère étendre ses obligations. « *Ea quidem quæ vi majore au feruntur, imputari non solent* (1). » Il faut une convention formelle pour modifier sa responsabilité. Les parties peuvent parfaitement avoir eu une autre intention, par exemple régler d'avance et à forfait, l'indemnité due par le débiteur, en cas de perte ou de détérioration causée par sa simple faute.

Nous avons de nombreux textes qui diminuent de beaucoup la portée de la règle, posée dans la glose, à savoir. *Estimatio facit venditionem et transferat periculum in accipientem*. L'*æstimatio* ne se fait pas toujours *venditionis causa*, elle a lieu aussi « *intertrimenti causa duntaxat* » (2), pour fixer ce forfait, dont nous parlons plus haut.

Signalons pour mémoire deux autres interprétations qui ont été données. Les uns ont soutenu que l'expression

1. *Constit.*, 1. *Code* 4, 23.

2. L. 1, § 1, de *æstim.*, XIX, 3, lois 10 pr. et 6 *in fine*, de *jure dotium*, XXIII, 3, loi 52, § 3, *pro socio*, XVII, 2.

d'Ulpien « *omne periculum* » ne visait pas le contrat de commodat, mais un autre contrat dont il est traité au titre du Digeste. « *De aestimatoria* ».

On a dit encore : quand il y a eu estimation, le commodataire est tenu de la faute la plus légère indistinctement, soit que le prêt ait été fait pour l'intérêt de l'emprunteur seulement, soit qu'il ait été fait dans l'intérêt des deux parties.

Voici l'explication que donne Pothier. D'après ce jurisconsulte il faut sous entendre à l'expression *omne periculum*, les mots « *ex quovis culpæ genere proveniente* ». En effet, dans le paragraphe 4 de la loi, il est incontestablement question des cas fortuits ou de force majeure. Le paragraphe 2 traite de la responsabilité normale du commodataire qui répond de toute espèce de faute. Le paragraphe 3 (celui qui est en discussion) ajoute qu'il en est ainsi surtout lorsque la chose a été prêtée avec estimation. Pothier argumente de l'expression « *quod vero senectute...* » qui commence le paragraphe 4. Pour lui cette expression indique clairement que les paragraphes 3 et 4 n'ont pas le même objet. Nous n'attachons pas pour notre part une grande importance à l'expression « *quod vero* », les auteurs latins usant fréquemment d'expressions de ce genre, sans y attacher une signification précise et rigoureuse. L'opinion de Pothier nous semble la plus rationnelle. Si la chose a été remise avec estimation, l'emprunteur répondra de toute espèce de détérioration sans distinction, non en vertu du simple fait de l'estimation (la loi 5, § 3, n'est pas assez formelle pour produire une telle conséquence) mais en vertu de

l'engagement formel qu'il a pris en recevant la chose d'en payer l'estimation.

Malgré une résistance assez vive dont on retrouve la trace dans les travaux préparatoires (1), le Code civil s'est en cette matière séparé de Pothier pour suivre Domat. L'article 1883 décide que : « Si la chose a été estimée en la prêtant, la perte qui arrive, même par cas fortuit, est pour l'emprunteur, s'il n'y a convention contraire.

Le commodataire qui se prétend libéré par un cas fortuit, doit comme tout débiteur d'un cas prouver le cas fortuit qu'il invoque (2).

§ 3

La troisième obligation qui incombe au commodataire, c'est de restituer la chose prêtée après en avoir fait l'usage convenu et cette restitution n'est complète qu'autant qu'elle comprend les fruits et produits que la chose a pu donner entre ses mains (3). Cependant, en cas de vol, le commodataire qui comme partie intéressée a pu recueillir le *duplum* au moyen de l'action *furti*, n'est pas tenu à la restitution de ce *duplum*. C'est du moins le droit de Justinien (4). Avant Justinien, ce point était controversé, mais ce prince tranche la difficulté dans une de ces cinquante décisions, en se fondant sur

1. Voir Fenet, tome XIV p. 459.

2. L. 5, Code de *pign. act.* IV, 24.

3. L. 38, § 1, de *usur.* XXII, 1.

4. L. 22, § 3. Code, de *furtis et servo corrupto*, VI, 2.

ce que le commodataire aurait aussi porté la responsabilité si le voleur n'avait pas été découvert et sur l'application de la règle « *Ubi incommoda ibi commoda* ».

A quelle époque doit se faire cette restitution ? A l'époque fixée par la convention des parties, ou lorsque l'emprunteur a retiré de la chose tout l'usage dont elle était susceptible. Le prêteur peut demander la restitution, avant le temps pour lequel il l'a prêtée, lorsque l'usage pour lequel il l'a prêtée est entièrement achevé. Ainsi, dit Pothier, si je vous ai prêté un manuscrit pour quinze jours afin d'en tirer une copie, si au bout de huit jours vous avez fini, je pourrai le reprendre car le terme de quinze jours n'a été fixé qu'afin que vous n'excédassiez pas ce temps à le copier, mais non pour que vous puissiez le retenir après l'avoir copié plus tôt (1).

Nous croyons que le prêteur pourrait encore réclamer une restitution anticipée, lorsque celui à qui la chose avait été prêtée pour un usage personnel est mort avant l'expiration de ce temps.

Mais le prêteur peut-il obliger le commodataire à restituer la chose prêtée avant le terme convenu, s'il lui survient un besoin pressant et imprévu de sa chose. C'est l'avis de Pothier, « personne n'étant présumé vouloir faire plaisir à un autre à son préjudice; celui qui prête sa chose à quelqu'un est censé ne la vouloir prêter qu'autant qu'il croit pouvoir lui-même s'en passer ». Le prêteur s'est tacitement réservé le droit de reprendre sa chose en cas de besoin. Pothier ajoute d'ailleurs ce tem-

1. *Traité du prêt à usage*, n. 26.

pérément, que si l'emprunteur ne peut rendre la chose, sans encourir un grand préjudice, il lui est permis de satisfaire par équipollence à l'obligation de restituer en fournissant à ses dépens une chose semblable, en attendant qu'il puisse rendre la chose même qui lui a été fournie (1). C'est aussi la solution adoptée par notre Code civil (art. 1888).

Tout en reconnaissant ce qu'une pareille solution peut avoir de bien fondé en raison, nous ne croyons pas à son exactitude dans la législation romaine. Le principal argument de nos adversaires est un argument d'analogie, tiré de la loi 3 au code (*de locato et conducto*) livre IV, titre 65. Cette loi connue sous le nom de loi *de æde*, permet au bailleur de faire expulser le preneur avant l'expiration du bail, en démontrant qu'il a lui-même un besoin urgent de sa maison. Or, dit-on, si un pareil droit est accordé au bailleur, qui retire du contrat sous forme de loyer un avantage parfois considérable, *a fortiori* doit-il appartenir au prêteur qui rend au commodataire un service entièrement gratuit.

En dehors de la défiance que nous croyons bon d'observer vis-à-vis des arguments *a fortiori*, nous ferons remarquer que cette règle, qui permet au bailleur d'expulser le preneur avant l'expiration du bail, se trouve au titre du louage et ne saurait, à cause même de son caractère exceptionnel, être étendue sans un texte qui le permette. D'ailleurs la situation n'est pas la même dans les deux hypothèses. Dans le bail, le bailleur qui rentre dans

1. Voir *Traité du prêt à usage*, n. 25.

sa maison y trouve évidemment quelque avantage, alors que le preneur souffre peu en général. Avec le prix du loyer qu'il cesse de payer d'un côté, il pourra trouver à se loger d'un autre côté. Nous reconnaissons que cette expulsion prématurée pourra quelquefois lui nuire, par exemple, s'il avait établi dans la maison un commerce bien achalandé, mais ce sera l'exception. D'ailleurs, dans la loi 17, § 3, *Commod.*, Paul ne prévoit aucune exception à la règle que le créancier ne peut exiger du débiteur, la restitution anticipée de la chose remise par lui à titre de prêt. Il insiste même pour montrer ce qu'une pareille demande pourrait avoir de nuisible pour le commodataire. Ainsi, dit-il, si vous m'avez prêté des tablettes de cire, pour que mon débiteur m'écrivit dessus une promesse, vous ne pourrez pas me les redemander ensuite dans un temps où cette demande pourrait m'incommoder, parce que si vous me les aviez refusées j'en aurais acheté ou j'aurais reçu la promesse de mon débiteur devant des témoins.

A qui la restitution doit-elle être faite? En principe, au commodant ou au mandataire désigné par lui. La restitution s'opérera au lieu fixé par la convention des parties et à défaut de convention, au domicile du commodant, à moins que, comme le dit Pothier, la chose en vertu de sa destination n'eût coutume d'être dans un autre lieu, par exemple, dans une des maisons de campagne du preneur, dont celui-ci l'a retirée pour la prêter; auquel cas elle doit être rendue au lieu où elle a coutume d'être.

La chose prêtée doit être restituée en bon état. Mais

le commodataire ne répond pas des dégradations qui sont une conséquence de l'usage normal et régulier de la chose (1).

Le commodataire pour se dispenser de restituer peut se retrancher derrière certaines exceptions. Nous avons déjà signalé l'hypothèse d'un cas fortuit, ou force majeure. Le commodataire est encore libéré s'il prouve avoir rendu la chose à quelqu'un qui est venu la chercher de la part du commodant (2), mais le commodataire doit bien prendre garde si la personne qui vient demander la chose prêtée a ordre de la recevoir, ou si elle vient simplement l'avertir de la rendre. Il n'est vraiment libéré que dans le premier cas, car il n'a aucune imprudence à se reprocher.

Le commodataire peut-il, pour se dispenser de rendre la chose prêtée, opposer au commodant qu'elle ne lui appartient pas, qu'il ne détient la chose que comme *fur* ou comme *prædo*. La négative est certaine en présence des termes formels de la loi 16 à notre titre, « *Ita est, et si fur vel prædo commodaverit, habeat commodati actionem* ». Le seul tempérament admis, c'est que si le *prædo* et le véritable propriétaire se présentent en même temps pour revendiquer la chose, le commodataire qui connaît la situation doit la remettre au véritable propriétaire. Mais, *quid* si c'est l'emprunteur lui-même, qui refuse de restituer en invoquant son droit de propriété sur la chose? alors, de deux choses l'une? Ou bien sa prétention est évidente, irréfragable, et il gardera la chose,

1. L. 19. Comm., XIII, 6. Cfr. C. civ., art. 1834.

2. L. 12, § 1, Comm., XIII, 6.

parce qu'il n'y a pas eu de commodat. Ou bien sa prétention n'est pas liquide, et jusqu'à ce qu'elle le soit le contrat subsiste et doit recevoir son exécution. Le refus de restituer constituerait une spoliation et « *Spoliatus ante omnia restituendus* ». L'exception de propriété inutile dans le premier cas est inadmissible dans le second.

Nous verrons en étudiant les obligations du commodant que celui-ci doit rembourser au commodataire les dépenses faites par ce dernier pour la conservation ou même l'amélioration de la chose prêtée. Le commodataire peut-il refuser de restituer la chose tant qu'il n'a pas été remboursé de ses impenses. Nous avons deux textes formels en faveur de l'affirmative. Le premier est la loi 15, § 2, *de Furtis* XLVII, 2, qui déclare que « *Si ob aliquas impensas quas in rem commodatum fecisti retentionem ejus habueris, etiam cum ipso domino, si eam subripiat habebis furti actionem : quia eo casu quasi pignoris loco ea res fuit* ». La loi 59 *cod. tit.* qui reprend une hypothèse analogue, déclare que si le commodant enlève la chose, alors qu'il est dû au commodataire le remboursement d'impenses de conservation, il commet un *furtum possessionis* bien qu'il soit propriétaire, et le commodataire aura contre lui l'action *furti*. Par suite du non-paiement des impenses, sa « *nuda detentio* » s'est transformée en possession à titre de gage.

Ce droit de rétention ne peut être exercé que pour les créances qui ont leur cause dans le commodat, c'est-à-dire que le commodataire ne peut pas retenir la chose par compensation, pour un autre motif que pour les impenses. C'est la même solution qui est suivie en droit

français. D'ailleurs comment compenser l'objet du commodat, qui est généralement un corps certain, avec le remboursement d'impenses, choses essentiellement fongibles.

Cependant nous croyons que la compensation pourrait avoir lieu, si le commodataire avait été condamné à des dommages-intérêts pour avoir laissé périr la chose par sa faute, ou s'il avait été constitué débiteur de la chose ou de l'estimation, parce qu'alors on trouve en présence deux dettes de sommes d'argent, également fongibles et liquides (1).

Voët (2) soutient que dans le dernier état du droit romain, le droit de rétention n'appartient plus au commodataire qui dut être réduit comme unique ressource à l'action *commodati contraria*. Le droit de rétention qui s'explique en faveur du dépositaire qui rend un service gratuit, semble moins se comprendre en faveur du commodataire qui en reçoit un également gratuit. Voët croit trouver cette solution dans une constitution des empereurs Dioclétien et Maximin, rapportée au code, dans la loi 1 *Commodato* IV, 23. Nous ne croyons pas que les termes assez vagues de cette Constitution puissent autoriser une pareille affirmation.

Le contrat de commodat profite aux héritiers du commodataire si celui-ci meurt avant d'avoir retiré du prêt tout l'usage convenu. Pothier (3) décide cependant que si l'on n'a prêté qu'en considération de l'emprunteur et à

1. L. 14, § 1, Code, *de compens.* IV, 31.

2. *Ad. Pandectas.* Comm., n. 10.

3. *Traité du prêt à usage*, n. 27.

lui personnellement, ses héritiers ne peuvent continuer à jouir de la chose prêtée. Malgré l'absence de textes nous inclinerions à admettre l'existence d'un pareil tempérament dans le droit romain, en vertu de cette règle générale que l'on doit surtout rechercher dans les contrats de bonne foi, l'intention des parties. On ne saurait arguer de ce que le bénéfice du précaire, institution voisine du commodat, ne passe pas aux héritiers du précariste (1) ; il n'y a aucune analogie, car le précaire à la différence du commodat ne constitue pas un contrat.

L'obligation qui pesait sur le commodataire, tant pour la restitution de la chose que pour les détériorations ou les dommages-intérêts, passe à ses héritiers, mais elle se divise entre eux. Si la chose a péri par la faute du défunt les héritiers paieront les dommages-intérêts, chacun jusqu'à concurrence de sa part héréditaire, mais l'équité exige que celui qui détient la chose soit condamné *in solidum* à la restituer (2).

Si la chose était endommagée ou avait péri par le fait de l'un des héritiers, cet héritier en répondrait seul, car il n'existe entre les héritiers aucune espèce de solidarité. L'un ne répond pas du fait de l'autre, quoique tous soient responsables, *pro parte hereditaria*, du fait du défunt (3).

1. L. 12, § 1, *de precario*, XLIII, 26.

2. L. 3, § 3, *Comm.* XIII, 6.

3. L. 17, § 2, *eod. tit.*

CHAPITRE VII

Obligations du Commodant.

Les obligations du commodant, qui nous retiendront bien moins longtemps que celles du commodataire, peuvent se ramener à trois principales. Le commodant doit :

1° Laisser le commodataire jouir paisiblement de la chose jusqu'à l'expiration de la durée du prêt.¹

2° Indemniser le commodataire à raison des dépenses extraordinaires qu'il a pu faire à l'occasion de la chose prêtée.

3° S'abstenir de tout dol.

I

Le commodant pendant toute la durée du prêt doit laisser le commodataire retirer de la chose prêtée tout l'usage qu'elle comporte en vertu de sa nature ou de la convention. Tout trouble apporté à la jouissance du commodataire, l'exposerait de la part de celui-ci à une action en justice, l'action *commodati contraria* (1). Nous avons

1. L. 5, § 8. Comm., XII, 6.

même admis au cours de cette étude que le prêteur ne peut exiger la restitution anticipée de la chose, même s'il lui en survient un besoin pressant et imprévu. Mais si le prêteur est tenu de laisser jouir, il n'est pas comme le bailleur obligé de faire jouir. Cette différence s'explique parfaitement, car le commodant, dans la majorité des cas, ne retire aucun profit du contrat. Il ne répond donc que de son propre fait et non des troubles causés par des tiers. S'il a de bonne foi donné à commodat la chose d'autrui, il n'a à redouter aucun recours de la part de l'emprunteur si celui-ci se trouve plus tard troublé dans sa jouissance par le véritable propriétaire.

II

Le commodant doit rembourser à l'emprunteur les dépenses imprévues que celui-ci a faites pour conserver la chose, et cela quand même la perte fortuite de la chose les aurait plus tard rendues inutiles (Cf. C. civ. 1890). Les dépenses d'entretien, qui sont la condition même de l'usage, sont à la charge du commodataire. Si par exemple, je vous ai prêté un esclave, vous devez pourvoir à sa nourriture, mais je dois vous rembourser les frais que vous avez pu faire pour le tirer d'une maladie grave ou pour le ramener s'il s'était enfui (1). Il ne s'agit ici que de dépenses absolument nécessaires, urgentes. Le commodataire n'aurait pas droit à la répétition de la plus-value causée par les impenses d'amélioration,

1. L. 18, § 2, Comm., XIII, 6.

et à plus forte raison voluptuaires, car il n'avait pas reçu mandat de les faire.

Nous croyons, avec Pothier, que la restitution volontaire faite par l'emprunteur au prêteur sans exiger alors de lui le remboursement de ses impenses n'opère en faveur du prêteur, aucune fin de non recevoir, contre la demande que formerait plus tard l'emprunteur pour s'en faire rembourser. Cela semble bien résulter de la loi 18, § 4 *commodati*, qui déclare que dans les cas où l'emprunteur ne peut obtenir le remboursement de ses impenses par la voie de la rétention ou de la compensation, il doit recourir à l'action *commodati contraria*.

Par une juste réciprocité, le commodant a toujours le droit de demander des dommages-intérêts, du chef des détériorations, même si la chose avait été restituée en vertu d'un jugement qui n'en eût pas fait mention, et cela en vertu de ce jugement même, car ils sont dûs non pas *vi judicii*, comme le sont les dommages-intérêts résultant de la demeure, mais *vi actionis*, c'est-à-dire que celui qui demande la restitution de la chose *ex commodato*, demande par cela même qu'elle lui soit restituée non détériorée. Le seul inconvénient qui naît pour le prêteur de l'acceptation de la chose en état de détérioration, c'est que cette acceptation met à sa charge la preuve que les détériorations ont eu lieu chez l'emprunteur, ou plutôt rend cette preuve plus difficile (1).

1. Voir Molitor : *Les obligations en droit romain*, II, p. 208.

III

Enfin le commodant doit s'abstenir de tout dol. Là se borne sa responsabilité, sauf dans les cas exceptionnels où le contrat l'intéresse personnellement : alors il répond de sa faute.

Les textes nous fournissent plusieurs exemples de dol commis par le commodant : celui-ci a prêté sciemment un tonneau en mauvais état, dans lequel le vin du commodataire s'est gâté (1), ou bien il a volé la chose prêtée et l'a fait payer au commodataire qui ignorait l'auteur du vol (2). Dans ces deux cas, le préjudice causé est la conséquence directe du dol du commodant, préjudice qu'il est tenu de réparer en vertu de l'action *commodati contraria*. Mais s'il avait ignoré les vices de la chose, sa responsabilité disparaîtrait. Dans la vente et le louage au contraire, le tradens est tenu de réparer le préjudice provenant des vices de l'objet quand même il les aurait ignorés.

Bien plus, le commodant doit restituer tout enrichissement réalisé même de bonne foi au détriment du commodataire. Ainsi l'emprunteur ayant perdu la chose en a payé la valeur ; le commodant vient ensuite à la recouvrer sans dol peut-être. Néanmoins le commodataire jouira de l'action contraire pour l'obliger à rendre, soit la chose même, soit le prix qu'il a reçu (3). Il peut encore

1. L. 18, §, 3, Comm. XIII, 6.

2. L. 21, pr. Comm., *eod. tit.*

3. L. 17, § 5, Comm. *eod. tit.*

forcer le commodant à lui céder les actions que celui-ci peut lui-même intenter en sa qualité de propriétaire (1). L'emprunteur pourrait même le cas échéant intenter en son nom personnel une revendication utile contre les tiers qui détiendraient la chose.

1. L. 13, pr. Comm., *eod. tit.*

2. Maynz. *Dr. romain*, II, p. 313.

CHAPITRE VIII

Sanction du commodat.

Les droits et obligations des parties dans le contrat de commodat sont sanctionnés par une double action : l'action *commodati directa* et l'action *commodati contraria*.

La première appartient au commodant pour exiger la restitution de la chose ou sa valeur. Par la seconde, le commodataire obtient la réparation du préjudice qu'a pu lui causer le dol du commodant. L'action directe est la conséquence immédiate et nécessaire du contrat ; l'action contraire n'en est qu'une conséquence médiate et accidentelle.

Il nous faut examiner quels sont les caractères de l'action *commodati directa*.

L'action *commodati directa*, comme celles qui garantissent les obligations naissant *ex contractu* ou *quasi ex contractu est* une action civile. C'est une action civile *in personam*, c'est-à-dire qu'elle ne peut s'exercer que contre l'emprunteur ou contre ses héritiers. Si celui-ci avait vendu à un tiers la chose prêtée, ce n'est pas par l'action *commodati directa* que le commodant agirait contre le tiers pour réclamer sa chose, mais bien par l'action en revendication. Les Institutes (1) classent l'ac-

1. Inst. IV, 6, 17.

tion *commodati* parmi les actions persécutoires de la chose, c'est-à-dire parmi les actions qui ont pour but de faire rentrer dans notre patrimoine une valeur qui en était sortie, mais cet effet ne doit s'entendre ici que vis-à-vis du commodataire et non vis-à-vis des tiers.

L'action *commodati* est *incerta*, car selon l'expression de M. Accarias, le fait qui l'engendre ne suffit pas à montrer qu'elle est la quantité due. Il en résulte une *intentio incerta*. C'est là une différence avec les actions dérivant du *mutuum*.

L'action naissant du commodat est de bonne foi. Elle est comprise dans la liste qu'en donne Justinien (1) et Ulpien parlant de cette action déclare: « *In hac actione, sicut in ceteris bonæ fidei judiciis, similiter in litem jurabitur et rei judicandæ tempus, quanta res sit, observatur* » (2). La formule de l'action de bonne foi contient les termes « *ex fide bona* » ou dans des cas spéciaux des mots équivalents, par exemple « *æquius melius* ».

Nous n'avons point l'intention d'établir un parallèle complet entre les actions de droit strict et les actions de bonne foi, disons seulement, que l'action *stricti juris* ne soumet à l'examen du juge qu'un seul rapport de droit. La créance alléguée dans l'*intentio* existe-t-elle et quel en est le montant? Si le juge ne doit pas écarter systématiquement toute considération d'équité, il statue toujours d'après les règles du droit pur. Dans l'action de bonne foi, l'équité devient elle-même une règle de droit;

1. Inst. IV, 6, 28.

2. L. 3, § 2. Comm. XIII, 6.

l'office du juge est de tenir compte en sa sentence de ce que les parties se doivent l'une à l'autre (1) et d'opérer une sorte de compensation.

Quelques auteurs se sont étonnés de ne pas voir figurer l'action *commodati* sur l'une des trois énumérations que donne Cicéron des actions de bonne foi (2), et ils en ont conclu que l'action *commodati* n'avait pas le caractère d'action de bonne foi. On a répondu que Cicéron n'a pas la prétention de donner des énumérations limitatives, qu'il ne donne que des exemples, comme le ferait croire la phrase qui termine la liste du *de Officiis*. « *In his magni esse judicis statuere, præsertim cum in plerisque essent judicia contraria quid quemque cuique præstare oportere.* » Il nous paraît bien difficile de considérer le silence de Cicéron comme une négligence, négligence qui se serait reproduite jusqu'à trois fois. En effet, Cicéron qui omet dans le *de Officiis* les actions *rei uxoriæ et negotiorum gestorum*, les rappellent dans les Topiques; si dans les Topiques il ne parle pas des actions de vente et de louage, il les nomme dans le *de Officiis*. Pour nous, la raison du silence de Cicéron, c'est qu'à son époque les actions qui ont été nommées plus tard *depositi et commodati* n'existaient pas encore. Ce n'est qu'assez tard que le prêt à usage, longtemps simple rapport de bienveillance, a été muni d'une action spéciale, et Cicéron n'a pu mentionner une action encore inconnue de son temps, tout au moins dans sa forme civile, *in jus concepta*.

1. Cicéron *de off.* III, 17.

2. Top. 17. *de natura deorum*, III, 30, *de Off.* III, 15 et 17.

Gaius, dans un texte de ses commentaires (1), annonce une énumération limitative des actions de bonne foi, malheureusement il est en partie illisible, en partie altéré par une erreur évidente du copiste. Sur une ligne du manuscrit on lit très distinctement les mots *mandati, depositi, fiduciæ, pro socio, tutelæ*, puis quelques lettres illisibles, et à la ligne suivante le mot *dati*, suivi des mots *depositi, fiduciæ, pro socio, tutelæ*... On a voulu voir dans ces mots *dati*, la fin du mot *commodati*, mais Studemund a démontré victorieusement que la répétition des mots *depositi, fiduciæ*, etc., prouve que le copiste a écrit deux fois la même chose, et que le mot *dati* doit être la fin du mot *mandati*.

Quoiqu'il en soit de ce texte incomplètement lu, il est certain que l'action *commodati* existait en temps qu'action de bonne foi à l'époque de Gaius. Dans une autre partie de ses ouvrages, ce jurisconsulte donne une formule de l'action *commodati*, où se lisent les mots « *ex fide bona* » qui sont le signe de l'action de bonne foi.

Outre le texte d'Ulpien et celui des Institutes que nous avons cités plus haut, nous avons encore un texte du jurisconsulte Paul, qui range expressément l'action *commodati* parmi les actions de bonne foi (2).

Nous avons vu dans notre chapitre premier que l'action *commodati* était conçue *in jus* et tantôt *in factum*. Or, les actions conçues *in jus* sont essentiellement civiles et par conséquent perpétuelles. Les actions conçues *in factum* sont en général prétoriennes et annales. Mais

1. Gaius, IV, 62.

2. L. 38, pr. *pro socio*, XVII, 2.

la règle n'est pas absolue. A l'époque classique, l'action *commodati* ne devient pas annale par cela seul qu'elle est rédigée *in factum*. En effet, dit M. de Savigny, lorsque dans l'édit, certaines actions comme l'action *depositi* et *commodati* ont deux formules, l'une *in jus*, l'autre *in factum*, ce serait une erreur de croire que la première fut une action civile, la seconde une action prétorienne. Toutes deux étaient civiles comme ayant une seule et même « *civilis causa* » à laquelle le prêteur ne donnait aucun nouvel objet. Mais le prêteur avait composé l'une et l'autre formule, car en général le droit civil n'avait donné que celles contenues dans les anciennes *legis actiones* (1).

Donc l'action *commodati* est perpétuelle comme toutes les actions civiles. Au Bas Empire la durée de ces actions fut réduite à trente ans. La Constitution de Théodose le Jeune n'établit d'exception que pour l'action hypothécaire qui se prescrit par une durée de quarante ans, mais à condition que la chose hypothéquée fût restée dans le patrimoine du constituant. Mais après trente ans, le commodataire ne sera pas devenu propriétaire de la chose prêtée; la revendication subsistera au profit du commodant, parce que la prescription n'a pu changer le titre du commodataire, quand même il serait de bonne foi, ce qui peut arriver, par exemple, pour ses héritiers.

En étudiant les droits et les obligations du commodant, nous avons vu quelques-uns des effets de l'action *commodati directa*. Le tableau que nous allons dresser de ces

1. Savigny, *Traité de droit romain*, V, p. 67, note 2.

effets sera très bref, pour ne pas nous exposer à des redites. Outre la restitution de la chose prêtée, l'action *commodati directa* procure au prêteur :

1° Des dommages-intérêts lorsque la chose prêtée se trouve détériorée par la faute du commodataire. A la place de l'action qui naît du contrat, le commodant peut à son choix exercer l'action de la loi Aquilia, s'il se trouve dans les conditions requises.

Cependant une de ces actions étant intentée, détruit l'autre (1).

2° Des dommages-intérêts pour le préjudice que lui cause, la *mora commodatorii*, *mora* légalement constatée.

3° La restitution des fruits, nés chez l'emprunteur, lorsque la chose était frugiférée.

4° La restitution de tous les autres accessoires de la chose prêtée.

Dans le cas où la chose a été prêtée à plusieurs commodataires, ces derniers sont-ils tenus solidairement?

C'est l'opinion généralement admise.

Leur solidarité résulte ici *re*. Deux commodataires qui reçoivent ensemble une même chose, sont comme deux promettants qui auraient répondu ensemble à une même stipulation : « *Spondemus* ». Le commodant peut exiger de chacun d'eux l'exécution intégrale des obligations dérivant du commodat.

La raison qui a fait contester cette opinion est l'antinomie semblant exister entre deux textes du Digeste, la loi

1. L. 18, § 1, *Comm.*, XIII, 6.

5 § 15 *commodati*, due à Ulpien et la loi 21, § 1, *eod. tit.* due à Africain. Ulpien suppose une voiture remise à titre de commodat à deux emprunteurs, et il décide que chacun d'eux est tenu *in solidum* des obligations résultant du contrat. Au contraire, Africain, se plaçant dans l'hypothèse de vases prêtés à plusieurs compagnons d'armes, pense que chacun d'eux n'en est responsable que *pro portione sua*. Cujas a proposé une conciliation de ces deux textes.

Pour lui, l'hypothèse prévue par Ulpien contient la règle générale, c'est-à-dire la solidarité entre emprunteurs.

L'hypothèse d'Africain est une dérogation à la *lex generalis*, dérogation expressément convenue par les parties, comme le prouvent les expressions « *communi periculo* » insérées dans la loi d'Africain. « *Contubernales mihi tenentur actione commodati directa pro suis partibus, quia convenit ut commune esset periculum : alioquin tenerentur in solidum singuli* » (1).

Outre l'*actio commodati directa*, le commodant pourra encore exercer le cas échéant, contre le commodataire, l'action *furti* et la *condictio furtiva*. La voie des interdicts possessoires lui est également ouverte. En exerçant les interdicts *retinendae possessionis* (interdicts *uti possidetis et utrobi*), il n'aura pas à faire la preuve du contrat, il lui suffira de prouver qu'il a continué de posséder « *animo* » et que la détention matérielle de l'emprunteur est vicieuse à son égard.

1. Cujas. *Ad Africanum tractatus*, VIII, *ad legem rem mihi*, 2', *Commodati*.

Nous avons vu, en étudiant les droits et obligations du commodataire, que ce dernier peut à raison de la chose prêtée, se trouver créancier du prêteur. Ses droits sont sanctionnés par une action *commodati contraria*. Était-il nécessaire de créer cette action contraire. Le commodataire n'était-il pas suffisamment armé par le droit de rétention, et par la faculté d'invoquer la compensation? Le juge de l'action directe n'avait qu'à faire entrer en ligne de compte les réclamations fondées du commodataire et à diminuer d'autant le chiffre de la condamnation sollicitée par le commodant. Mais Gaïus (1) nous cite des cas où cette faculté eût été insuffisante.

1° Si l'indemnité due au commodataire est supérieure à la valeur actuelle de la chose prêtée et par suite au chiffre de la condamnation que le prêteur peut réclamer par l'action directe. Dans ce cas, la compensation ne procurerait à l'emprunteur qu'une indemnité incomplète;

2° Si le juge de l'action directe ne veut pas ou ne peut pas admettre la compensation de la créance alléguée par l'emprunteur avec le chiffre de la condamnation.

3° Si la chose prêtée a péri par cas fortuit ou a été déjà restituée à l'amiable. L'exercice de l'action directe étant impossible, il ne saurait être question de compensation.

Dans ces deux derniers cas, le commodataire dépourvu de l'action contraire n'obtiendrait aucune indemnité.

1. L. 18, § 4, Comm., XIII, 6.

APPENDICE

Comparaison du commodat et du précaire.

Il y a précaire, lorsque sur la prière d'une personne, on lui livre une chose, pour en user gratuitement tant qu'il plaira au concédant. « *Precarium est quod precibus petenti utendum conceditur, tamdiu quamdiu is qui concessit patitur* » (1).

Le précaire résulte le plus souvent d'une concession expresse accordée à la prière du précariste ; plus rarement, il résulte d'une tolérance tacite (2). Il est tantôt isolé, tantôt l'accessoire d'un contrat. En matière de gage, le créancier gagiste laissait quelquefois au débiteur la possession de la chose donnée en gage, à titre de précaire. En matière de vente, les parties convenaient quelquefois que l'acheteur posséderait la chose vendue à titre de précaire, lorsqu'il avait reçu tradition de cette chose sans en payer le prix.

Le précaire présentait plusieurs analogies avec le commodat. La comparaison est indiquée par les textes eux-mêmes (3).

1. L. 1, pr. *de prec.* XLIII, 26.

2. Paul. Sent., V, 6, § 11.

3. L. 1, § 3, *de precario*.

1° Ils ont tous deux le même caractère de libéralité, puisqu'ils impliquent un usage gratuit, mais ils ne constituent pas une donation proprement dite parce que le prêteur comme le concédant à précaire ne consentent aucune aliénation.

2° L'un et l'autre se forment *re.*

3° Pour faire un commodat ou une concession à précaire, la capacité requise est la même. Point n'est besoin d'être propriétaire, il suffit d'avoir la capacité de rendre sa condition pire.

4° Dans le commodat comme dans le précaire la restitution doit se faire *in specie*, quand il s'agit d'un objet matériel.

A certains égards, le précaire est bien plus large que le commodat, ainsi tandis que le commodat s'applique uniquement aux objets corporels (meubles ou immeubles), le précaire peut aussi se former par la quasi-tradition d'un droit susceptible de constituer une servitude personnelle ou prédiale (1). On a bien soutenu que le précaire avait nécessairement pour objet un immeuble, mais ceci ne fut peut-être vrai qu'à l'origine.

Dans le commodat, la restitution n'a lieu qu'au terme fixé ; dans le précaire, le concédant peut à tout instant réclamer la restitution. La fixation d'un terme obligatoire pour le concédant, détruirait le précaire. Le concédant à la différence du commodant, n'est grevé d'aucune obligation, il ne doit pas même le remboursement des impenses nécessaires (2).

1. L. 15, § 2, *de precario*.

2. L. 12, *de precario*.

Le commodataire n'a sur la chose qu'une *nuda detentio*. Le précariste est investi d'une véritable possession, sinon à l'égard du concédant, au moins vis-à-vis des tiers. Si un tiers lui enlève sa possession, il peut la recouvrer par un interdit.

Le mode de jouissance du précariste est aussi plus étendu. Il peut employer la chose à tous les usages qu'elle comporte, et non pas seulement à un usage déterminé. Il bénéficie des fruits tant que la restitution ne lui est pas réclamée, bénéfice qui est refusé au commodataire.

Enfin, contrairement au droit commun en matière de responsabilité contractuelle, le précariste quoique intéressé et même seul intéressé dans l'opération, est assimilé aux débiteurs les moins responsables. Il ne répond que de son dol et de sa faute lourde. Or, nous avons vu que le commodataire répond en principe de toute espèce de faute. Pourquoi cette différence de traitement? C'est peut-être parce qu'à l'origine et même pendant assez longtemps, il n'y eut pas de contrat entre le concédant et le précariste, et par suite, pas d'obligation spéciale.

En effet, d'après une opinion qui paraît rationnelle, le précaire aurait été imaginé à l'occasion de l'*ager publicus* passé en grande partie aux mains des patriciens. Ces derniers pour exploiter ces grandes étendues de terrains les remettaient à leurs clients à titre révocable. Cet usage, qui rappelle le pécule remis par le *paterfamilias* à ses enfants, fut plus tard étendu à toute espèce de choses (1). Donc le commodat constitue un contrat

1. Festus. V. *Patres*.

nommé, protégé par une action spéciale, alors que le précaire resta longtemps une convention non-sanctionnée, et intransmissible aux héritiers du précariste. Dans notre droit, au contraire, toute convention par laquelle l'une des parties, promet à l'autre de lui donner, ou de faire ou de ne pas faire quelque chose, constitue un contrat.

Le concédant à précaire n'avait pour obtenir la restitution que la ressource périlleuse de la revendication contre le précariste, et contre ses héritiers l'interdit général de *clandestina possessione*. Il n'entre pas dans le cadre de ce travail consacré au commodat d'étudier l'évolution historique du précaire. Bornons-nous à rappeler l'interdit de *precario* introduit d'assez bonne heure par le prêteur pour suppléer à l'insuffisance de l'action en revendication. Plus tard, enfin, on admit qu'une action proprement dite serait donnée contre le précariste. Ce fut d'après Julien une *condictio incerti* et d'après Ulpien l'action *præscriptis verbis*.

ÉCONOMIE POLITIQUE

LES CAISSES D'ÉPARGNE POSTALES

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Conditions spéciales et importance de l'épargne populaire. — Les caisses d'épargne. — Leurs règles organiques.

Parmi les institutions de prévoyance destinées à enseigner et à développer le goût de l'épargne, il n'en est pas qui aient mieux réussi, ni progressé plus rapidement que les caisses d'épargne. Comment expliquer ces progrès si rapides ? C'est que la caisse d'épargne répond à un véritable besoin qui va s'accroissant avec la diffusion de la

richesse et de l'aisance, dans toutes les classes de la population. L'épargne du riche, réalisée sur de gros revenus, n'a pas besoin de guide, de protection spéciale. Livrée à elle-même elle saura se diriger vers des placements sûrs, dictés au capitaliste par une expérience financière déjà faite. Le capitaliste, qu'il veuille réaliser un placement à longue durée, ou un placement immédiatement réalisable, n'aura que l'embarras du choix. Le chiffre élevé de ses économies lui permettra, soit d'acheter des terres, soit de les employer dans le commerce ou l'industrie, soit de se procurer des fonds publics ou quelque'une de ces valeurs mobilières, dont le nombre croît tous les jours.

L'épargne populaire, au contraire, mérite une attention spéciale, et c'est à ce point de vue que la caisse d'épargne a rendu d'immenses services aux travailleurs. On a dit que la caisse d'épargne était l'école primaire des capitaux. Nul mot n'est plus heureux ni plus vrai. Le travailleur qui a économisé quelques sous, quelques francs sur son salaire, ne peut pas songer à cause de la modicité de ces économies, à l'un des emplois ouverts à l'épargne du riche. Elles seraient probablement perdues ou dissipées, si la caisse d'épargne n'était pas là pour les attirer et les retenir par des procédés particuliers. « L'ouvrier qui met un franc à la caisse d'épargne n'est pas un capitaliste, il n'est pas un prêteur, il n'est qu'un déposant » (1).

Il ne deviendra capitaliste que du jour où son dépôt, accru par des versements successifs, sera retiré par lui

1. Jourdan. *Epargne et capital*, p. 341.

pour être prêté à l'État, à l'industrie, ou à un banquier. C'est à la caisse d'épargne que se forment les capitaux destinés à alimenter l'industrie ou les institutions de crédit.

Les statistiques officielles nous enseignent que la durée moyenne des dépôts est de deux ans et demi. Au bout de ce temps, le capital est formé, les dépôts qui remontaient à cette date ont disparu pour faire place à de nouveaux dépôts.

Il ne suffit pas d'attirer l'épargne du travailleur, il faut qu'elle puisse être retirée immédiatement, pour faire face à l'imprévu des mauvais jours, de la maladie, du chômage. Enfin il faut que l'ouvrier puisse absolument compter sur cette réserve, que le placement offert soit de toute sécurité ~~sur tout~~ aujourd'hui où la spéculation cherche à capter les plus petites économies par des offres aussi brillantes que peu solides.

Les caisses d'épargne ont une portée économique considérable. Elles n'ont pas été seulement l'école primaire des capitaux, elles ont été l'école primaire des capitalistes. Par la promesse d'intérêts, elles ont attiré les plus petites sommes, ont enseigné l'épargne qui s'est substituée à la thésaurisation. On a dit que la société s'était enrichie par l'épargne du pauvre. Rien n'est plus exact. Toutes ces gouttelettes de capital, insignifiantes si on les considère isolément, finissent par former un fleuve immense une fois condensées dans la caisse d'épargne. En 1879, les caisses d'épargne de l'Europe avaient recueilli 9500 millions de francs et comptaient plus de 16 millions de déposants. En 1888, la France, l'Angleterre,

l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, l'Autriche-Hongrie, le Danemark et la Suisse comptaient 25 millions de déposants, auxquels il était dû 16 milliards.

En France particulièrement, les progrès de l'épargne depuis quelque vingt ans ont été considérables. En 1870, les caisses d'épargne détenaient 695 millions, au 31 décembre 1892, ce chiffre (en y comprenant les caisses privées et la caisse postale) s'était élevé à 3.843.801.108 francs représentant plus de 8 millions de livrets. Tandis qu'en 1880, nous étions au neuvième rang, avec 1 déposant sur 12 habitants, précédés par la Saxe, la Suisse, le Danemark, l'Angleterre et la Prusse, nous sommes aujourd'hui montés au troisième rang avec 1 déposant sur 5 habitants.

L'influence morale des caisses d'épargne n'est pas moins considérable. Le salarié des grandes villes, nous l'avons dit, a plus encore que l'ouvrier agricole, besoin de stimulants pour le pousser à l'épargne. Dans les villes, les occasions de dépenser sont plus nombreuses. L'alcoolisme fait dans toute l'Europe d'effrayants progrès, fauchant plus de victimes que le chômage ou les accidents. En 1890, il y avait en France 440.000 débits de boissons, dont 27.000 pour la seule ville de Paris, soit une moyenne de 1 cabaret pour 87 habitants. Dans certaines régions du Nord la moyenne est même de 1 pour 40 ou 50 habitants. Il n'entre pas dans le cadre de ce travail d'étudier les moyens qui ont été tentés pour combattre l'alcoolisme. L'Allemagne et l'Angleterre ont fondé des sociétés de tempérance relativement prospères. Les sociétés de ce genre ont peu réussi en France. Le Français naturellement

frondeur, accepte difficilement ce qui enchaîne sa liberté d'une façon trop apparente. C'est à ce point de vue que les caisses d'épargne ont rendu en France de réels services en détournant l'ouvrier de dépenses nuisibles à sa santé ou à sa moralité. L'épargne appelle l'épargne. Celui qui aura fait un premier versement à la caisse d'épargne, y reviendra généralement, car comme l'a dit un auteur : porter de l'argent à la caisse d'épargne est encore pour certaines gens une façon de le dépenser.

L'épargne n'a pas seulement pour effet d'arracher le travailleur à la misère matérielle, elle l'arrache aussi à la misère intellectuelle, en fermant son oreille aux excitations criminelles que répandent partout de prétendus amis des ouvriers. La caisse d'épargne, elle aussi, exerce « une propagande par le fait. »

L'épargne a été aussi pour les hommes l'instrument de leur indépendance politique. C'est avec l'argent épargné par eux que les serfs du moyen-âge ont acquis leur affranchissement. C'est à prix d'argent qu'ont été obtenues les chartes municipales, quand elles n'ont pas été arrachées par la force.

Les caisses d'épargne ont deux fonctions : 1° Recueillir et conserver l'épargne ; 2° employer l'épargne en attendant sa restitution. De ce double but, découlent naturellement les quatre règles suivantes, que nous reprendrons en détail : 1° Faciliter des dépôts ; 2° sécurité et productivité suffisante ; 3° facilité pour le remboursement ; 4° maximum raisonnable pour l'accumulation des dépôts.

1. — *Facilités pour les dépôts.* — Cette règle, une des

plus importantes se résume à ceci, simplicité des formalités administratives, admission des plus faibles dépôts, multiplicité des bureaux d'épargne.

Nous ne dirons que quelques mots sur les formalités du dépôt. L'ouvrier n'a pas toujours le temps de séjourner dans des bureaux. Ses bonnes dispositions ne sont pas toujours très fermes. Il importe donc de ne pas le rebuter par des formalités longues et compliquées, qui lui feraient oublier le chemin de la caisse d'épargne.

L'ouvrier qui veut faire un premier versement à la caisse d'épargne ne doit pas être non plus arrêté par un chiffre minimum de versement trop élevé. Etant donné le taux normal des salaires, il est incontestable que l'ouvrier après avoir prélevé la somme nécessaire à son entretien et à celui de sa famille, ne pourra disposer que d'économies faibles. S'il ne peut les verser à la caisse d'épargne à cause de leur modicité, il y a bien des chances pour que ce soit le cabaretier qui en profite. Il n'aura pas le plus souvent la force de volonté de les accumuler pour parfaire le minimum exigé. En acceptant un premier versement, si faible qu'il soit, la caisse se prépare un nouveau client pour l'avenir. L'idéal serait donc de recevoir les plus faibles dépôts, mais des nécessités pratiques de comptabilité ont fait admettre par les caisses d'épargne, un minimum, variable suivant les pays, mais qui ne descend ordinairement pas au-dessous d'un franc, chiffre que certains auteurs considèrent encore comme trop élevé. C'est dans cet esprit, que la loi hollandaise de 1880, a abaissé à 25 centos (0 fr. 50) pour la caisse postale, le chiffre minimum des dépôts.

Nous devons reconnaître que la portée pratique de la critique adressée à la fixation comme versement minimum, de la somme de un franc, perd en fait beaucoup de son importance, par suite de divers moyens qui ont été imaginés pour recueillir les plus petites épargnes, telles que penny-banks, bulletins d'épargne délivrés par les bureaux de poste, sur lesquels l'épargnant colle des timbres-postes et qu'il peut échanger contre un livret postal, quand il y en a pour un franc.

2. — *Sécurité et productivité suffisante des dépôts.* — Cette condition de sécurité des dépôts est une condition vitale pour les caisses d'épargne. Pour pouvoir attirer l'épargne populaire, la caisse d'épargne doit inspirer la confiance. Il faut que l'ouvrier, le paysan, soient sans inquiétudes sur le sort de leur petit pécule, qu'ils aient la certitude de pouvoir le retirer à leur volonté, accru des intérêts qu'il a produits.

Si pendant longtemps, la thésaurisation a été le seul mode d'épargner des classes laborieuses, cela tient aux difficultés qu'elles éprouvaient de trouver de bons placements pour leurs petites économies, hésitant d'autant plus à les livrer à un emprunteur, que les efforts pour les réaliser avaient été plus grands et plus longs.

Du jour où les caisses d'épargne ont été plus connues, quand leur solidité a été attestée par l'expérience de plusieurs années, la confiance est née peu à peu, l'épargne est sortie des cachettes où elle était restée enfouie. Le mouvement a été singulièrement aidé par la création, dans la plupart des nations européennes, de caisses d'épargne nationales ou postales sous la garantie de l'État.

La caisse d'épargne doit faire emploi des sommes qu'elle a ainsi reçues. La nature de ces placements peut exercer une influence évidente sur la sécurité des dépôts et par suite agir sur l'esprit des déposants. Nous ne faisons qu'indiquer cette question de l'emploi des fonds qui trouvera sa place naturelle dans la partie financière de ce travail.

Nous avons ajouté productivité suffisante. Cette seconde partie de notre condition a plus d'importance que certains publicistes ne lui accordent. D'après eux, ce que le déposant cherche avant tout, c'est la sécurité, la question d'intérêts n'est que secondaire. Bornons-nous à dire que l'appât d'un intérêt a été un des facteurs les plus puissants du succès des caisses d'épargne, nous réservant de revenir plus tard sur la question.

3. — *Facilités de remboursement.* — L'argent déposé à la caisse d'épargne n'y est qu'en passant. Le jour où le déposant trouvera une occasion avantageuse, achat d'un petit lopin de terre pour le cultivateur, achat d'instruments de travail pour l'ouvrier, ou même le jour où la misère qui n'attend pas, frappera à sa porte, il faut qu'il puisse réaliser immédiatement, ou du moins presque immédiatement, ses petites économies. Il semble que la caisse d'épargne ne puisse concilier cette double obligation de rembourser à vue les dépôts et en même temps de les employer en placements productifs pour pouvoir donner un intérêt aux déposants. On fera quelques placements d'une réalisation rapide, pour satisfaire aux demandes de remboursement qui vraisemblablement, ne se présenteront pas toutes à la fois. En fût-il autrement, la

clause de sauvegarde qui permet aux caisses d'épargne d'espacer les remboursements par fractions, pare au danger dans une large mesure.

4. — *Maximum raisonnable du chiffre des dépôts.*

— Comme nous le disons plus haut les fonds déposés à la caisse d'épargne n'y sont qu'en passant. Celle-ci ne doit être qu'un asile momentanè pour l'épargne en voie de formation et encore trop peu importante pour trouver un emploi avantageux. Le chiffre des versements doit se mouvoir dans une certaine limite : N'être pas trop élevé pour ne pas attirer à la caisse une influence trop grande de capitaux ; n'être pas trop bas, pour ne pas décourager l'épargnant, par la perspective d'un remboursement à brève échéance.

D'un autre côté, la faculté d'accumuler les versements doit être assez large, pour que le déposant obligé de reprendre son capital, puisse en faire après le retrait un emploi industriel, ou un placement dans de bonnes conditions et ne voie pas son entreprise échouer faute d'une première mise de fonds suffisante.

Il n'est pas possible à cet égard de donner un chiffre fixe, unique. Ce chiffre variera suivant les pays, suivant l'état plus ou moins avancé de leur développement économique, suivant leur situation monétaire. C'est là une question de fait, d'opportunité.

Nous avons étudié, en nous plaçant au point de vue exclusivement économique, les principales règles organiques des caisses d'épargne. Nous aurons occasion d'y revenir, quand examinant la constitution financière des caisses d'épargne postales, nous étudierons l'œuvre de la

législation positive. Il nous était indispensable de dégager dès le début ces quelques principes : qui nous permettront d'apprécier plus sainement ce qui a été fait dans le domaine de la pratique, et ce qui reste encore à faire.

CHAPITRE II

De l'intervention de l'État. Caisses d'épargne nationales. Question de la coopération.

Quel doit être le rôle de l'État vis-à-vis de l'épargne populaire ? Certains individualistes intransigeants, fidèles à la vieille formule de Spencer : « La machine officielle est bête, lente, corrompue », repoussent en cette matière toute intervention de l'État, quelle qu'elle soit. C'est la théorie de l'état « gendarme », dont le rôle unique est de protéger la vie des citoyens et leurs biens.

D'autres économistes, laissant de côté la question de principes, s'appuient sur des considérations pratiques pour combattre l'État encourageant l'épargne et créant des institutions pour la recevoir. Ils font observer que l'intervention de l'État est au moins inutile, dans une fonction que l'initiative privée remplirait aussi utilement, que faire de l'État un collecteur d'épargne, c'est lui fournir de l'argent pour des entreprises coûteuses et d'une utilité contestable, et qu'enfin c'est l'exposer à voir sombrer son crédit dans l'embarras où le jetterait une demande de remboursement en masse.

D'autres enfin attendent tout de l'État dont ils font une providence universelle.

Nous croyons que de côté et d'autre, la question a été mal posée. Ce qui fait que les discussions économiques demeurent presque toujours stériles, c'est la tendance qu'ont les deux écoles à partir de principes posés *a priori*, dans une science qui est surtout expérimentale. La question de l'intervention de l'État est d'ailleurs complexe et la confusion vient de ce qu'on oublie souvent d'en dégager les éléments. Laissant donc de côté le terrain dogmatique, c'est dans le domaine des faits que nous nous placerons pour l'étudier.

Aujourd'hui il semble à peu près acquis que l'État ne saurait se désintéresser de l'épargne populaire. Peut-être l'avènement au pouvoir de la démocratie, par suite de l'introduction du suffrage universel, n'a-t-il pas été étranger à ce résultat, mais en dehors des raisons d'ordre politique, il y en a d'autres d'ordre économique qu'il n'est pas indifférent de rappeler.

Nous exposons dans un chapitre précédent, combien il était important pour la vie économique d'un pays de voir verser le plus de capitaux possibles dans le torrent de la capitulation. Cette raison serait presque suffisante pour justifier les mesures que prend l'État pour permettre la récollection des petites économies individuelles, qui réunies forment des milliards, et pour en assurer la bonne gestion.

Mais d'autres intérêts sociaux sont en jeu. L'épargne exerce parmi les masses une influence moralisatrice. Son rôle à ce point de vue est plus efficace que celui de l'instruction dont on a souvent exagéré les bienfaits. Si l'on trouve très peu d'illettrés parmi les condamnés de la

Cour d'assises et de la police correctionnelle, on trouve très peu de condamnés parmi la clientèle des caisses d'épargne. En Suisse, où l'on compte 1 déposant sur 25 habitants, le Dr Guillaume, criminaliste du pénitencier de Neufchâtel, a constaté que sur 100 détenus, 6 seulement possédaient un livret de caisse d'épargne. Les Anglais pour désigner les caisses d'épargne emploient l'expression « Saving banks » (banques de salut). Nous avons vu que le mot était aussi heureux qu'exact.

Une nation est intéressée à compter le moindre nombre d'indigents possible dans son sein. Or, un des procédés les plus puissants pour combattre le paupérisme, c'est de développer dans toutes les classes, surtout chez celles qui vivent exclusivement de salaires, l'esprit de prévoyance et d'épargne. Il ne faut pas que les ressources de la moitié de la nation soient employées à nourrir l'autre moitié. « C'est une garantie, dit M. G. Hubbard, qu'un citoyen commence à jeter les bases de la digue qui doit pour toute sa vie le préserver, lui et sa famille, de la misère. C'est par suite pour l'État, la certitude qu'il a devant lui dans l'avenir, à la fois un indigent de moins à secourir, et de plus un membre utile et actif de la collectivité (1).

Toutes ces raisons nous semblent devoir justifier suffisamment l'intervention de l'État, mais sous quelle forme cette intervention doit-elle se produire? L'État peut se faire lui-même collecteur de l'épargne, soit en créant des caisses, soit en offrant aux caisses déjà existantes le

1. Congrès des institutions de prévoyance. G. Hubbard. *De la création d'une caisse d'État*, p. 44.

concours de son administration. L'État peut encore se charger de gérer les capitaux recueillis par les caisses d'épargne, se faire le banquier de ces institutions. La question est double bien que les adversaires de l'intervention de l'État en aient souvent, pour les besoins de leur cause, confondu les deux termes, savoir : création de caisses par l'État pour recueillir l'épargne, puis question de l'emploi des fonds.

Pendant longtemps, l'opinion courante se bornait à reconnaître à l'État un simple pouvoir de police et de contrôle. L'autorité n'intervenait que pour régler par des lois organiques les conditions d'existence et de fonctionnement de ces institutions, dans le but de donner aux déposants un minimum de garantie. Les caisses une fois munies du titre légal de leur existence, étaient entièrement libres (dans la limite de leurs statuts), relativement à la gestion financière et à l'emploi des fonds. C'est dans cet esprit qu'ont été fondées les caisses d'épargne de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Haute-Italie.

En Angleterre et en France, on avait dû faire plus. En 1835, les administrateurs des caisses françaises, effrayés de la responsabilité qu'ils encouraient par suite de la gestion des capitaux, responsabilité qui pouvait les atteindre dans leurs biens, demandèrent d'eux-mêmes à l'État de les en décharger, en prenant ces capitaux pour les faire fructifier. La loi du 5 juin 1835 les autorisa à déposer leurs fonds en compte courant au trésor.

Après la loi du 10 mars 1837, qui chargeait la caisse des dépôts et consignations, institution d'État sous la garantie de l'État, de concentrer entre ses mains et de faire

valoir les fonds des caisses d'épargne, ces caisses n'eurent plus de privé que le nom. En réalité, elles sont devenues de véritables intermédiaires entre les déposants et l'État. C'est l'État qui reçoit l'argent, qui en sert l'intérêt, qui surveille les caisses par ses inspecteurs des finances. Cette considération fut invoquée par M. Audifred, rapporteur de la loi de 1884, créant la caisse postale. Il fit remarquer avec beaucoup de raison, que les caisses d'épargne, privées, réunissant tous les caractères d'un véritable service public, ne profitaient, vu leur petit nombre, qu'à une catégorie restreinte de contribuables (10 ou 11 millions environ), qu'il était juste d'étendre ces avantages à toute la France, en créant une caisse postale, à la portée de tous les citoyens.

Dès l'année 1861, un pays qui est regardé comme la patrie de l'initiative individuelle, l'Angleterre, avait créé à côté des caisses privées une caisse nationale postale, le post-office saving-bank. La Belgique, l'Italie, la Hollande, avaient suivi cet exemple.

Lorsque la France en 1880, songea à se doter d'une pareille institution, forte de l'expérience heureuse des nations voisines, toutes les critiques et tous les arguments émis déjà en Angleterre et en Belgique, furent repris par les adversaires et les partisans de l'institution. On faisait d'abord ressortir l'état de remarquable prospérité des caisses d'épargne libres de plusieurs pays voisins. On disait ensuite que l'accumulation considérable de capitaux dans la caisse postale pourrait à certains moments être une cause de graves dangers pour le crédit de l'État. Enfin, on exprimait la crainte que cette con-

currence d'une caisse d'État, ne devint fatale pour les caisses privées, destinées dès lors à une ruine inévitable.

On ne saurait nier que l'argument tiré de l'état prospère des caisses libres de l'Autriche, de l'Italie et de la Prusse, paraît à première vue très fort. Les 3.540 caisses privées de la Prusse possédaient en 1891-1892, 3.406.000.000 de marcks, avec 5.772.603 livrets. Les caisses libres autrichiennes ont encaissé plus de 3 milliards de dépôts, pour le compte de 2.300.000 déposants. La seule caisse libre de Milan conservait en 1890 pour 439.087.450 millions de dépôts. Les caisses autrichiennes ont résisté à toutes les secousses qui ont éprouvé le marché de Vienne, particulièrement en 1873, et les caisses italiennes ont gardé la confiance du public, au milieu de toutes les révolutions d'où devait sortir l'unité de la nation. En présence de pareils résultats, dûs au régime de liberté, à quoi bon compliquer d'un nouveau rouage l'administration des postes déjà si chargée ? Ne vaudrait-il pas mieux, au contraire, affranchir complètement les caisses d'épargne privées de cette garantie de l'État « qui les a fait toutes passer sous le niveau égalitaire de la servitude de l'État » (1).

La prospérité des caisses libres autrichiennes et italiennes a sa cause dans le large régime financier dont elles jouissent. Relativement à cette question d'emploi des fonds, il est certain qu'elles sont bien supérieures aux caisses nationales, surtout en France, mais comme nous l'indiquons plus haut la question est double, la

1. Rapport de M. Léon Say au jury de l'Exposition de 1889.

recollection des petites épargnes en est une des faces et non la moins importante. C'est à ce point de vue que la caisse postale a une incontestable supériorité ; elle fonctionnera là où il n'y a pas possibilité de créer une caisse d'épargne ordinaire, dans les petites localités où les recettes nettes de la caisse ne suffiraient pas à couvrir les frais d'administration.

C'est dans ce but de multiplier les occasions d'épargne, que l'Italie et l'Autriche-Hongrie, dont on cite les caisses d'épargne libres comme types, n'ont pas hésité à créer chez elles des caisses postales qui sont devenues l'utile complément des caisses d'épargne autonomes.

La seconde critique dirigée contre la création d'une caisse d'État consistait à dire que les sommes déposées à la caisse postale pourraient devenir un danger pour l'État. Ce danger d'une demande de remboursement en masse est réel, il appelle un prompt remède. Nous ne contestons pas que la création de la caisse postale ne l'ait augmenté, mais elle ne l'a pas créé. Il existait avant la loi de 1881, du fait des caisses privées, dont l'État avait pris les dépôts sous sa garantie. Le remède est dans une législation plus libérale de l'emploi des fonds ; or, nous aurons à constater que la législation française est particulièrement étroite à ce point de vue. Le mal ne vient pas de l'origine étatiste de l'institution, mais d'un vice d'organisation, et en étudiant la question de l'emploi des fonds, nous verrons dans quelle mesure, certaines caisses nationales étrangères, notamment la caisse de Belgique, l'ont atténué.

M. Audiffred, dans son rapport présenté à la Chambre

des Députés sur la loi de 1881, exposait que le danger provenant d'une accumulation trop considérable de capitaux dans les caisses de l'État, se trouvait conjuré par l'effet de la clause de sauvegarde. Sans vouloir contester l'utilité de cette clause, nous croyons qu'aujourd'hui, étant donné l'accroissement considérable du capital des caisses d'épargne depuis 1880, elle ne saurait constituer qu'un expédient d'une durée plus ou moins limitée. Nous reprendrons ce point en examinant la clause de sauvegarde.

La dernière accusation portée contre les caisses postales était d'entraîner dans l'avenir la ruine des caisses privées, incapables de résister à la concurrence de ce caissier aux cent bras qui s'appelle la poste. Jusqu'à ce jour, ces craintes n'ont pas été justifiées. Les caisses d'épargne privées d'Angleterre, de Belgique, de Hollande, d'Italie, de France, etc., ont continué de fonctionner à côté des caisses postales. Sans doute, quelques caisses privées les moins solides, les moins bien gérées ont disparu, mais qui songerait à s'en plaindre? Bien plus, cette concurrence dans le bien a été féconde et les caisses privées qui ont subsisté, jalouses de conserver et d'accroître leur ancienne clientèle, se sont ingénies à sortir de la routine administrative, à faciliter l'accès de leurs guichets en les ouvrant à des jours et à des heures supplémentaires.

Malgré ces critiques, il faut reconnaître que les caisses postales répondent à un véritable besoin. Cela tient à ce que M. Luzzati a si heureusement appelé « l'omniprésence » de la poste. Cette omniprésence est avantageuse à plusieurs points de vue.

L'administration des postes a des bureaux sur toute l'étendue du territoire, dans tous les quartiers de chaque ville. Elle met l'épargne à la portée de tous. Avant la loi de 1881, le nombre des caisses d'épargne françaises, y compris les succursales, n'était que de 1.370; 34.000 communes sur 36.000 en étaient privées. Même dans les villes, la caisse était ouverte, seulement un ou deux jours par semaine, pendant un nombre d'heures strictement limité et dans un local unique. L'affluence aux guichets occasionnait des pertes de temps qui arrêtaient certaines gens. Les guichets de la poste au contraire sont ouverts toute la journée.

Dans les caisses privées, le chiffré des versements était si rigoureusement déterminé, qu'il fallait revenir plusieurs fois, si l'on avait à verser une somme dépassant le maximum fixé à 300 francs.

La caisse postale a un pouvoir de rayonnement bien supérieur à celui des caisses privées. La poste est connue de tous, la caisse privée n'est connue que de ses voisins immédiats. La connaissance qu'ont les déposants de l'honorabilité de ses administrateurs influe pour beaucoup sur son succès.

Les conditions du travail moderne obligent l'ouvrier à de fréquents déplacements. Il n'est plus comme autrefois confiné dans une localité où il exerce son industrie. Lorsqu'une crise vient à s'abattre sur une région industrielle, les ouvriers qui vivaient de l'industrie atteinte sont obligés d'aller chercher du travail ailleurs. La situation est la même pour les ouvriers travaillant à certains grands travaux publics (chemins de fer, etc.), les travaux une

fois terminés, ils sont forcés de s'expatrier. L'omniprésence de la poste a rendu également à ce point de vue de grands services aux travailleurs.

En effet, l'ouvrier économe qui a pris dans un bureau de poste un livret de la caisse postale, peut avec ce livret verser ses épargnes et les retirer dans tout bureau de poste du territoire, car tous ces bureaux constituent une administration unique. Au contraire, le porteur d'un livret d'une caisse d'épargne ordinaire n'est connu que de cette caisse. S'il veut verser ou se faire rembourser ailleurs, il est obligé de faire un transfert, ce qui est une cause de retards et de formalités sans fin. « On peut dire que le livret d'une caisse d'épargne ordinaire est localisé, et que le livret de la caisse d'épargne postale est un livret national » (1).

Voici en résumé, comment ce fonctionnement est rendu possible. Chaque déposant à la caisse postale a un compte ouvert à la direction centrale, qui est en communication journalière avec tous les bureaux de poste, recevant d'eux l'avis des versements qu'ils encaissent, et leur envoyant (après vérification du compte du déposant) l'ordre de satisfaire aux demandes de remboursement. Telle est l'idée générale, nous verrons plus tard quelles applications en ont été faites.

Cette centralisation de tous les comptes sous une direction unique a donné aux caisses postales contre les fraudes et les erreurs, une sécurité qui ne peut être obtenue

1. De Malara. *Le mécanisme de la caisse d'épargne postale*. *Journal des économistes*, 1884, tome 144, p. 106.

avec les caisses privées. La surveillance de multiples établissements, isolés les uns des autres, est très difficile à réaliser. Il est arrivé quelquefois en France que les fonds ont disparu, avant d'avoir été remis aux mains du trésor. De pareils faits, si rares qu'ils soient (hâtons-nous de le constater à l'honneur des administrateurs de nos caisses privées), n'en sont pas moins très regrettables par suite de la défiance qu'ils jettent sur l'institution toute entière des caisses d'épargne. Au contraire, chaque bureau de poste doit immédiatement transmettre à la direction centrale l'avis des versements qu'il reçoit, pour être portés au compte des déposants. Cette inscription à l'administration centrale est un supplément de garanties pour le déposant. En Angleterre, on va plus loin, après chaque versement avis est donné au déposant du montant de son compte. Si dans les dix jours du versement, il n'a pas reçu information, il peut réclamer à Londres, en jouissant de la franchise postale.

Cette sûreté de la caisse postale anglaise est telle que de 1861 à 1878, en dix-sept ans, les pertes par fraudes sur la somme totale des opérations n'ont pas dépassé trois farthings (environ 7 centimes) pour 100 livres sterling (2.500 fr.). Dans l'année 1878, les pertes ont été seulement de 750 francs sur 425 millions de francs maniés.

On avait reproché à ce système centralisateur de retarder l'opération des remboursements, le bureau de poste qui reçoit la demande de remboursement étant obligé de la transmettre à l'administration centrale et d'attendre l'autorisation de payer. Ce prétendu inconvénient était

peut-être un bien, par suite de la réflexion qu'il imposait au déposant. Ce délai qui était ordinairement de huit jours, pouvait empêcher le déposant de faire une dépense inutile, tout en n'étant pas un obstacle sérieux en cas de besoins réels. Quoiqu'il en soit, les délais ont été supprimés ou du moins sensiblement abrégés, par l'organisation par la caisse postale française d'un service de remboursements à vue pour Paris, d'un service de remboursements par voie télégraphique jusqu'à concurrence de 300 francs et enfin par la création dans certaines villes importantes de succursales de plein exercice.

Nous avons présenté les avantages qu'offre la caisse postale et nous avons conclu à l'utilité de cette institution. Certains publicistes sont allés plus loin et ont soutenu qu'il serait bon de faire disparaître toutes les caisses privées au profit de la caisse nationale.

Dans une brochure publiée en 1875 (1), M. G. Hubbard s'exprimait ainsi : « N'est-il pas admis qu'il appartient à l'État de construire les routes et de les entretenir pour le bien de tous ! Eh bien, lorsque dans un pays actif et laborieux, il y a une population nombreuse, vivant de salaires, obligée de se déplacer suivant les exigences du travail moderne, soumise à mille éventualités, devant se défendre elle-même contre le besoin, indépendamment des ressources de telle ou telle municipalité, ne faut-il pas que l'État ouvre à cette population des bureaux nombreux, très nombreux, où elle puisse remettre ses petites épargnes pour lui être rendues, là où elle peut en avoir besoin.

1. De la création d'une caisse d'État.

Il y a là un service public que l'État ne saurait négliger. »

Le même auteur, au congrès des Institutions de prévoyance de 1878, proclamait la nécessité de fondre toutes les caisses d'épargne de France en une seule caisse postale, arguant de ce que les administrateurs dévoués et habiles étaient difficiles à trouver, accusant les caisses privées d'avoir perdu l'esprit de propagande, d'absorber la plus grande partie de leurs ressources en frais généraux.

Cette absorption des caisses privées par la caisse postale, serait du pur socialisme d'État « cette plaie des nations modernes. » Selon la juste expression de M. Leroy-Beaulieu. Le rôle véritable de la caisse postale, c'est de compléter et non de détruire les caisses privées. Du jour où la caisse postale serait seule, elle glisserait vite dans la routine qu'on reproche aux caisses privées. Les deux institutions doivent marcher d'accord, il ne doit pas y avoir de concurrence possible dans le bien.

Ce danger d'absorption a été éloquemment signalé par M. Léon Say, dans son rapport au nom du jury du groupe d'économie sociale à l'Exposition de 1889. La concurrence faite par l'État aux caisses privées pourrait être fatale si le législateur n'y prenait garde.

La poste est présente partout, ses facteurs chargés du recouvrement des factures, des abonnements, des cotisations de tout ordre, vont partout. Une semblable puissance d'organisation peut conduire à l'abus. Fatalement, la caisse postale est appelée à devenir l'unique réservoir et l'unique distributeur des forces du pays. »

Assurément, cette éventualité n'est pas imminente. Il

n'en sera que plus facile de l'empêcher de se produire, en donnant aux caisses d'épargne d'État, une organisation séparée, de l'organisation administrative générale, afin d'en faire autant que possible de simples établissements d'utilité publique dont la vie ne soit pas mêlée plus qu'il n'est nécessaire à celle de l'État.

Il reste à nous demander si l'établissement de caisses d'épargne nationales ou privées constitue le dernier terme de la prévoyance et si la société peut considérer sa mission philanthropique comme terminée, lorsque ces caisses ont reçu de nombreux dépôts. Il y a toute une école qui cherche ailleurs la destination véritable de l'épargne ouvrière. Pour ses adeptes, la caisse d'épargne ne répond qu'imparfaitement aux conditions de la vie économique moderne. L'avenir appartient au principe de la coopération. Ce n'est pas le lieu de faire ici l'histoire du principe coopératif depuis son apparition ; bornons-nous à citer les noms des principaux coopérateurs modernes, MM. Ludlow en Angleterre, Luzzati en Italie, Léon d'Andrimont en Belgique, Schultze-Delitzsch en Allemagne et en France, MM. Rostand, le père Ludovic de Besse et Ch. Gide.

Qu'est-ce donc que la coopération ? Au point de vue démocratique et particulièrement ouvrier, c'est une forme d'association ayant pour but de faire naître et d'utiliser la petite épargne, de supprimer certains intermédiaires et de s'appropriier collectivement d'abord, individuellement ensuite, des bénéfices obtenus en commun.

La coopération se manifeste sous trois formes principales :

Coopération de consommation. — Des consommateurs s'entendent pour acheter en gros, pour répartir les marchandises ainsi achetées et épargner ainsi le bénéfice qu'aurait fait l'intermédiaire.

Coopération de production. — C'est l'apport par plusieurs des différents éléments nécessaires, capital, travail, talent de direction, pour entreprendre des travaux en commun et partager des bénéfices qui sans cela eussent été à un seul.

Coopération de crédit. — Les individus ayant besoin d'être crédités, d'emprunter, s'unissent pour présenter une garantie collective à des capitalistes et se passer ainsi des banques qui font payer cher leur intervention.

Ce sont ces trois formes d'associations, auxquelles il faut ajouter les assurances mutuelles, que les coopérateurs voudraient voir se substituer à l'épargne individuelle. Sans doute, ils reconnaissent que l'épargne individuelle est la condition première de tout progrès chez l'ouvrier, progrès moral par les sacrifices qu'elle impose, progrès économiques par les ressources qu'elle fournit, mais tandis que la caisse d'épargne se borne à améliorer dans les conditions présentes, la situation sociale des classes populaires, à faire œuvre de « rédemption individuelle », la coopération accomplit une œuvre de « rédemption collective » en changeant progressivement cette situation.

Ce mot de « rédemption » nous indique l'idée en quelque sorte mystique, qui se retrouve chez beaucoup de coopérateurs. D'après Neale, « la vie coopérative, fondée sur le renoncement à soi (self denial) est l'application véritable du christianisme à la vie. »

Dans un ordre d'idées plus positif, voici les principaux arguments invoqués par les coopérateurs.

Pourquoi l'ouvrier placerait-il son argent à 2 1/2 ou 3 pour 100 à la caisse d'épargne, alors qu'il peut retirer 4 et 5 pour 100 de son avoir dans une société coopérative ? Peut-être est-il poussé dans cette voie par la plus grande sécurité du placement, mais si cette considération a sa valeur pour la femme, l'enfant, l'homme dénué de toute instruction, elle ne doit pas arrêter un homme intelligent et entreprenant. La prospérité des caisses d'épargne, indique en grande mesure, ou l'absence d'autres placements plus lucratifs, ou tout au moins, celle de l'esprit d'initiative ou d'association.

A la caisse d'épargne, ajoute M. Ludlow (1), l'ouvrier n'est qu'un « compte courant numéroté ». A l'association coopérative, il est chez lui, il fréquente les assemblées, y parle, nomme des gérants, peut être élu lui-même. Il y a là toute une éducation politique civile et morale, que la caisse d'épargne ne saurait jamais lui donner.

D'ailleurs, on arrive avec le système actuel à ce résultat choquant et irritant, que le capital des humbles, par suite de son placement dans une caisse d'épargne, s'accumule à un intérêt beaucoup plus faible que celui du riche engagé dans le commerce ou l'industrie. La coopération, qui fait de l'ouvrier un actionnaire, un patron, est la digne aux théories socialistes communistes.

D'autres publicistes, tels que M. Cernuschi, qualifient « d'illusions » les idées coopératives. Pour eux la seule

1. *Congrès de prévoyance*, p. 295.

voie de progrès ouverte aux classes laborieuses, c'est la voie lente mais sûre de la prévoyance.

Nous ne faisons aucune difficulté pour reconnaître que l'idée coopérative renferme un germe de progrès social. La coopération de crédit, surtout avec ses banques populaires, qui en sont la manifestation, peut rendre de grands services. Voici en quelques mots quel en est le mécanisme. Le capital social et les dépôts de la banque populaire sont fournis au moyen des épargnes de l'ouvrier qui devient ainsi actionnaire de la banque, moyennant des mises généralement faibles. Chaque associé prend part aux bénéfices et aux pertes en proportion de ses versements. Les pertes sont garanties par la solidarité de tous les associés.

Il est certain qu'à un certain point de vue, l'épargne faite à la banque populaire est préférable à celle faite à la caisse d'épargne, parce que la banque populaire est une caisse d'épargne perfectionnée. L'ouvrier qui lui apporte son pécule sait que s'il en a besoin il peut trouver là du crédit et commencer à se créer un capital, qui augmenté par le crédit futur que lui fait la banque populaire, pourra lui permettre d'arriver à son émancipation économique.

En Allemagne, en Italie, en Autriche, les banques populaires se sont multipliées et ont rendu de grands services à la production industrielle, agricole, commerciale, par les avances qu'elles ont consenties à leurs sociétaires ou à d'autres personnes étrangères. Mais il faut reconnaître qu'elles ont été singulièrement aidées dans ce rôle par une législation libérale sur les caisses

d'épargne. Les caisses d'épargne libres allemandes et italiennes reçoivent le portefeuille commercial et agraire des banques populaires, leur prêtent de l'argent. Certaines caisses nationales n'ont pas craint d'entrer dans la même voie. La caisse nationale autrichienne rées-compte le papier des banques populaires, et la caisse belge fait des prêts aux comptoirs agricoles et aux sociétés coopératives pour la construction d'habitations ouvrières à bon marché.

En France, la coopération, sauf quelques exceptions isolées, n'a pas jusqu'à présent pris un grand développement. A quoi attribuer cet échec ? Les causes en sont multiples : mauvais choix du moment, insuffisance du capital engagé dans l'association, difficultés spéciales de l'industrie ou du milieu et surtout mauvais choix des directeurs. A ce dernier point de vue, nous pouvons dire que si les banques populaires ont si bien réussi en Allemagne et en Italie, cela tient pour beaucoup à la direction intelligente et dévouée de MM. Schultze-Delitzch et Luzzati. La France ne compte guère qu'une quinzaine de banques populaires.

Il semble qu'on n'aie guère songé jusqu'à présent qu'à encourager et à recueillir l'épargne. La séparation entre les banques populaires et la caisse d'épargne est absolue. Ce n'est pas à dire qu'il faille désespérer en France de l'avenir de la coopération. Depuis 1885 nous assistons à un réveil du principe. Il s'est fondé des syndicats professionnels d'ouvriers qui pourront devenir un grand instrument de progrès social, si on a la sagesse d'en bannir la politique. Des syndicats agricoles créés dans pres-

que tous les départements ont déjà singulièrement développé la culture intensive en généralisant l'emploi des engrais chimiques et des semences de choix. Une loi récente vient d'autoriser les membres de ces syndicats agricoles à se constituer en associations de crédit mutuel, dans le but de favoriser l'industrie agricole. Nous souhaiterions qu'une législation libérale vint autoriser les caisses d'épargne françaises (nationales ou privées) à favoriser de leur concours financier le mouvement coopératif. Pour nous, et ce sera notre conclusion, il n'y a pas d'antagonisme possible entre l'idée coopérative et le principe des caisses d'épargne. La caisse d'épargne, par les facilités de toutes sortes qu'elle offre aux déposants, restera toujours l'endroit par excellence où se forme le tout petit capital. Elle doit subsister, ne serait-ce qu'en faveur des timorés qui recherchent avant tout la sécurité. Mais elle doit également chercher à faire retourner au peuple par le crédit ce qui vient du peuple par l'épargne, au lieu d'en embarrasser les finances publiques, en faisant peser sur l'État une trop lourde responsabilité. Et c'est ainsi que précédé et secondé par la caisse d'épargne, l'effort de la coopération pourra s'exercer efficacement.

CHAPITRE III

Histoire des caisses d'épargne postales dans les principaux pays de l'Europe.

ANGLETERRE

L'Angleterre est le premier pays, par ordre de dates, qui offre l'exemple d'une caisse nationale par les postes. Il peut paraître surprenant de voir en tête, le pays par excellence de la libre initiative et du self government. Mais les Anglais sont avant tout pratiques et ils n'ont pas hésité, le jour où l'initiative privée leur a paru insuffisante, à faire appel à l'intervention de l'État.

L'Angleterre, dès l'année 1796, possédait des caisses d'épargne privées, qu'un act du parlement était venu consacrer législativement en 1817. De 1817 à 1857, ces caisses d'épargne privées (*trustees savings banks*) se développèrent rapidement et en 1857, elles étaient arrivées au chiffre de 606 établissements, possédant 869 millions de francs de dépôts et de 1,352,000 déposants.

En vertu de l'act de 1817, ces caisses d'épargne devaient verser les fonds recueillis par elles au National debt office, institution qui a servi de modèle à notre caisse des dépôts et consignations, lors de sa réorganisation en 1816.

Le National debt office est un établissement en quelque sorte autonome dans l'organisation financière du pays. Bien que le chancelier de l'échiquier soit membre du conseil directeur, le National debt office est indépendant du ministère des finances et ne doit de comptes qu'au parlement. Il est formé des lords de la trésorerie et de quelques membres du Parlement constituant « les commissaires pour la réduction de la dette nationale ».

Sauf quelques caisses d'épargne très rares, qui avaient obtenu le libre emploi des fonds, sous certaines conditions, la règle du dépôt obligatoire des fonds au National debt office était générale. Or, quelques caisses d'épargne, dans le but, très louable au fond, de servir un intérêt plus élevé à leurs déposants, placèrent cet argent dans des maisons de banque, ou même l'employèrent en prêts sur particuliers.

D'autres administrateurs (trustees) moins honnêtes se livrèrent avec l'argent des caisses d'épargne à des spéculations qui ne réussirent pas. Par suite de ces agissements des trustees, des déficits considérables se produisirent, notamment dans les caisses très importantes de Hertford, Brighton, Dublin, Canterbury. L'opinion publique s'émut et le Parlement ordonna une enquête qui dura plus d'une année (1857-1858) et qui révéla toute l'étendue du mal. Elle aboutit au vote d'une loi qui obligeait rigoureusement les caisses d'épargne à verser au National debt office toutes les sommes qui n'étaient pas nécessaires à leur dépense du jour.

Tous ces faits avaient attiré l'attention sur l'utilité de l'intervention de l'État. D'un autre côté, on constata que

les anciennes caisses avaient un rayonnement trop restreint, que beaucoup de localités en étaient dépourvues, que les heures d'ouverture étaient trop rares, toutes choses inacceptables pour un peuple qui a pour devise « *time is money* ». Aussi M. Gladstone, profitant du mouvement d'opinion causé par ces événements, fit voter au Parlement la création d'une caisse nationale d'épargne servie par les bureaux de poste (Post office savingsbank). L'idée d'ailleurs n'était pas nouvelle en Angleterre. Elle avait été émise pour la première fois en 1807, par un membre du Parlement, M. Whitbread, et elle avait été reprise en 1857, par un banquier de Huddersfield, M. Sikes, qui avait exposé un projet complet du service de l'épargne, fait par les postes. La loi anglaise sur les caisses d'épargne postales est du 17 mai 1861. Cette loi est une des œuvres préférées du « *great old man* » qui vingt ans après son vote en parlait ainsi : « Depuis la loi pour la liberté commerciale, il n'y a pas eu en Angleterre d'act qui a autant que la loi de 1861 contribué à améliorer la condition des classes les moins fortunées et en général les mœurs et la richesses nationale. »

Le mécanisme de la post office savingsbank est particulièrement ingénieux. Il a été reproduit, sauf quelques différences de détail, par le législateur des États qui ont, depuis 1861, adopté la caisse postale. Le trait original du système, c'est la centralisation à Londres, entre les mains du post master général de toutes les opérations (dépôts et remboursements) effectuées dans les différents bureaux, de telle sorte que « nulle erreur, nulle fraude,

ne saurait se produire sans être connue presque à l'instant, et comme *flagrante delicto* » (1).

Quand un déposant a pris un livret dans un bureau de poste, un compte courant est ouvert à son nom, dans le grand livre tenu à Londres, au post office savingsbank. département. Tout versement ultérieur opéré par le déposant dans un bureau de poste quelconque, pourvu qu'il soit organisé en service d'épargne, est inscrit sur le livret du déposant par les soins du post master qui le jour même en informe la direction centrale de Londres (general post office). Celle-ci dans le plus bref délai possible donne avis au déposant de l'inscription de son dépôt à son compte courant. Si ce dernier n'a reçu aucun avis dans les dix jours de son versement, il peut réclamer à Londres. Tout ce mécanisme est rendu possible par l'octroi aux déposants de la franchise postale pour leurs correspondances avec la direction centrale et avec les post-masters.

Pour les remboursements, le déposant se présente dans un bureau de poste, où il trouve à sa disposition des formules imprimées. Il indique sur cette formule la somme qu'il veut retirer, le bureau de poste où il désire opérer le retrait (ce peut être un bureau autre que celui où il fait sa demande), il la signe et le tout est expédié le soir même à Londres par le post-master. La direction centrale vérifie alors le compte du déposant au grand livre; si la demande de remboursement se trouve dans les limites de

1. De Malara, *Le mécanisme de la caisse d'épargne postale*. *Journal des économistes*, 1880, tome 144, p. 106.

son avoir, elle expédie au client un mandat de la valeur de la somme réclamée, bon à toucher dans le bureau de poste indiqué par le client dans sa demande de retrait.

Dans le but d'assurer l'identité du client sans avoir à recourir à des mesures inquisitoriales toujours désagréables, le post master qui doit faire le paiement, reçoit un *fac simile* de ce mandat, décalqué sur l'original. On a imaginé un autre moyen, encore plus efficace, que la comparaison des signatures et des chiffres du mandat, c'est le pass-word, mot de passe, envoyé et au postmaster qui paiera et au déposant qui doit recevoir. Ce dernier procédé est suivi en Ecosse.

Pour compenser le surcroît de travail que donne aux postmasters le service de la caisse d'épargne, la loi de 1861 leur accorde une indemnité. Cette rémunération avait d'abord été fixée proportionnellement aux sommes reçues, mais presque immédiatement on établit une rémunération fixe pour chaque opération. Les postmasters assurés de recevoir désormais la même indemnité, quel que soit le montant des opérations, accueilleront aussi bien les petits épargnants que les gros déposants.

La caisse d'épargne postale anglaise a trouvé d'utiles auxiliaires dans les penny-banks, les friendly societies ou sociétés mutuelles, et dans l'institution des cartes d'épargne dont nous avons déjà parlé.

La loi de 1861 laissait subsister les anciennes caisses, mais en fait, dans les quelques années qui suivirent la loi, un assez grand nombre de ces caisses disparurent. Celles qui étaient mal dirigées ou frauduleusement gérées furent obligées de fermer. Ainsi en 1861, il y avait 640

trustees savings banks, en 1866 elles sont réduites à 551, en 1878 à 454.

A cette époque, les 454 caisses d'épargne de forme ancienne n'avaient pas diminué. Elles comptaient presque autant de clients et 50.000 dépôts de plus que les 640 caisses existant en 1860. Dans les anciennes caisses, les sommes avaient augmenté sans que le nombre des livrets se fût accru. Cela tient au caractère de la réforme de M. Gladstone. En effet, les caisses d'épargne postales se préoccupent moins de la somme que du nombre des déposants. Leur but essentiel est de conquérir au culte de l'épargne, les plus modestes travailleurs, qu'elles vont chercher jusque dans les localités les plus éloignées. Cela est si vrai que la moyenne des livrets dans les trustee saving bank est de 750 £., tandis qu'il n'atteint pas 400 £. dans le post office saving bank.

Quant au progrès de l'épargne en Angleterre, voici un tableau qui indique pour tout le royaume uni les résultats obtenus par la caisse postale :

Année	Livrets	Montant des livrets
1882	2.858.976	39.037.821 £. (1)
1887	3.951.761	53.974.065
1891	5.118.395	71.608.002
1892	5.452.316	75.853.079

A la date du 14 mai 1892, la caisse postale avait acheté et gardait pour le compte de ses clients, un stock de

1. La livre sterling vaut 25 fr. 21.

rentes s'élevant à la somme de 5.235.982 £. La moyenne individuelle des dépôts par habitant est de 135 £. par 1.000 habitants.

Il nous faut joindre à ces chiffres la statistique des 292 trustees savings banks qui subsistent pour montrer quelle a été la marche comparative des deux institutions :

Année	Livrets	Montant des livrets
1882	1.552.983	44.140.116 £.
1887	1.604.610	47.262.222
1891	1.510.282	42.875.565
1892	1.501.920	42.385.449

Il résulte de ces deux tableaux que la concurrence faite par la post office saving banks aux trustees savings banks a été fatale à ces dernières depuis 15 ans. La caisse d'État qui avait dès 1872 autant de déposants que toutes les anciennes caisses réunies, avait en 1885, autant de dépôts. La situation qui était restée bonne jusqu'en 1880 pour les caisses privées, a changé depuis 1887. Ce mouvement qui porte les populations à se diriger vers la caisse postale au détriment des caisses privées nous est encore attesté par l'excédent des transferts opérés des caisses privées à la caisse postale.

Année.	Excédents des transferts.
1886	251.045 £.
1888	984.755
1889	892.058
1890	629.982
1892	366.656

Cet abandon des caisses privées par le public au profit de la caisse postale a sa cause principale dans des faits analogues à ceux qui s'étaient produits en 1857. De 1885 à 1887, par suite d'une gestion négligente ou de placements hasardeux, il s'était produit parmi les caisses d'épargne privées quelques faillites désastreuses, notamment en 1887, celle de la caisse d'épargne de Cardiff, qui passait cependant pour un établissement modèle. En 1889, le Parlement avait ordonné une enquête. Tous ces faits ont induit le public en défiance.

Comme en 1857, quelques caisses privées, très rares, mais dont la régularité ne laissait rien à désirer, ont maintenu victorieusement leur situation. Ainsi à Glasgow de 1861 à 1890, le progrès des caisses privées a été cinq fois plus rapide que celui de la caisse postale quant au montant des dépôts et neuf fois quant au nombre des déposants.

Une autre source d'infériorité des caisses privées, révélée par le rapport du comité d'inspection de ces caisses, créé par la loi du 3 juillet 1891, tient à ce fait que certaines *trustee savings banks*, ne sont ouvertes que 2 heures par mois, et que la moyenne des heures d'affaires, pour celles dont les dépôts sont inférieurs à 10.000 £., n'est par mois que de 47.

Cette même loi du 3 juillet 1891 décide, article 1 : « Une *trustee savings bank* ne peut être désignée ou décrite d'aucune façon qui implique que le gouvernement est responsable ou garant, aux déposants, de l'argent placé sous la sauvegarde de la caisse. » Cette disposition reproduite de la législation antérieure doit contribuer

sans nul doute à pousser vers la caisse postale les déposants qui recherchent la sûreté de la garantie de l'État.

BELGIQUE

Avant la révolution qui détacha la Belgique de la Hollande, les caisses d'épargne de la Belgique étaient des institutions absolument privées, dont la plupart avaient été fondées par la Société du bien public, mais cette société s'étant fixée dans le nouveau royaume de Hollande, le gouvernement belge dut prendre des mesures pour fonder et organiser les institutions de prévoyance qui manquaient dans le nouvel état.

Dans ce but, la loi communale du 30 mars 1836, confia aux collèges échevinaux des villes manufacturières, la mission d'organiser des établissements d'épargne.

Certaines sociétés financières, telles que la Banque de Belgique, l'Union belge et étrangère, avaient de leur initiative privée fondé des caisses d'épargne qui en 1840 et en 1852, durent être liquidées à la suite du trouble que jetèrent dans toute l'Europe les événements de 1848.

En 1832, la Société générale qui s'était établie pour favoriser l'industrie, créa en vertu d'une convention faite avec l'État, une caisse d'épargne à Bruxelles et organisa des sucursales dans chaque ville où elle avait une agence. Cette caisse jusqu'en 1848, prospéra d'une manière remarquable. La crise de 1848 passée, la caisse reprit le cours de ses opérations, mais d'une manière moins active, et en 1857, elle demanda à l'État de la décharger de ce service. La société, qui était avant tout

une société financière, trouvait avec raison d'ailleurs, qu'il y a incompatibilité entre les opérations qu'une banque fait et celles qui sont permises à une caisse d'épargne. L'intérêt des actionnaires devait primer celui des déposants. Comme le fait remarquer M. Aug. Visschers, dans son *Aperçu des institutions de prévoyance*. « Les caisses établies par ces sociétés financières pouvaient être avantageuses pour les administrations publiques qui y avaient des comptes courants ; mais elles n'intéressaient que très indirectement la classe ouvrière, qui s'abstenait généralement d'y déposer ses économies » (1).

De 1843 à 1848, plusieurs commissions avaient été nommées dans le but d'étudier les moyens d'améliorer le sort des classes ouvrières. Enfin en 1850, une loi annonça la création d'une caisse d'épargne nationale. En effet, la loi du 5 mai 1850, organisant la Banque nationale, avait un article 11 ainsi conçu : « S'il est institué une caisse d'épargne, le gouvernement se réserve le droit d'en faire opérer le service par la Banque ».

L'événement se réalise en 1865. M. Frère-Orbau, ministre des finances, fit voter le 16 mars 1865 une loi créant une caisse générale d'épargne, sous la garantie de l'État, à laquelle on réunit la caisse générale de retraite qui fut réorganisée.

On donna à la caisse centrale siégeant à Bruxelles, comme succursales, les comptoirs de la banque nationale belge. L'article 2 de la loi portait, que des succursales seraient établies où il serait possible de s'assurer le con-

1. *Pandectes belges*, tome 15, p. 511.

cours des communes, des établissements publics ou de personnes bienfaisantes.

En 1869, ces succursales, sauf celles de Gand et de Lokeren, étaient peu nombreuses et languissantes. D'autre part, la banque nationale n'avait en province, que 35 agences, faisant le service de l'épargne. Pour parer à cette insuffisance on y adjoignit à partir du 1^{er} janvier 1870, les « percepteurs des postes ».

La caisse nationale est gérée par un conseil général, un conseil d'administration et un directeur général. Tous sont nommés et peuvent être révoqués par le roi.

La loi de 1865 a laissé subsister les anciennes caisses privées, qui conservent leur pleine liberté d'action, mais ces dernières n'ont pas la garantie de l'État. Cependant la loi de 1865, autorise pour l'avenir, la caisse nationale à se substituer après entente, aux anciennes caisses privées.

Les caisses privées peuvent d'ailleurs confier leurs fonds à la caisse nationale, comme le ferait un déposant ordinaire.

Les services rendus par la banque à la caisse nationale d'épargne sont gratuits. Toutefois il lui est alloué une commission pour le soin qu'elle prend de garder les valeurs admises en escompte. Cette commission ne s'ajoute pas aux bénéfices de la banque, mais sert à indemniser ceux de ses employés qui s'occupent du service de la caisse d'épargne.

La caisse d'épargne nationale belge jouit, quant au choix de ces placements, d'une grande latitude. Par suite de cette liberté dans l'emploi des fonds, que nous ne fai-

sons que signaler maintenant, la Caisse nationale est amenée à faire pour ses placements la plupart des opérations qui sont du ressort des banques, et cela sans faire concurrence à la banque nationale. En effet, elle ne prend en escompte que des effets que la banque n'admet pas, soit qu'ils n'aient point une cause commerciale, soit que leur échéance dépasse la limite de cent jours. Même différence au sujet des prêts sur nantissement. La banque ne fait d'avances que sur les fonds d'État, la caisse d'épargne accepte en garantie d'autres valeurs ; obligations des provinces et des communes, etc.

Enfin le taux de l'escompte et celui de l'intérêt des prêts sur nantissement est toujours plus élevé à la caisse d'épargne qu'à la banque, la durée moyenne des opérations y est aussi plus longue.

La caisse d'épargne, sur la demande des déposants, se charge de convertir les dépôts en fonds publics belges. Elle peut même agir d'office, pour les dépôts dépassant 3.000 francs, quinze jours après avoir prévenu le déposant. Celui-ci reçoit à son choix, soit une inscription au grand livre de la dette publique, soit un carnet de rentes belges.

Voici quel est le mécanisme de ces carnets. La caisse d'épargne possédant des inscriptions aux grands livres des diverses catégories de fonds d'État, opère sur ses registres, pour le montant de la somme demandée et au cours de la bourse du jour de la demande, un transfert au profit du déposant, qui au lieu d'un extrait d'inscription reçoit un carnet de rentes nominatif, énonçant la valeur en capital et en intérêts de la rente acquise.

La caisse d'épargne touche les arrérages pour les titulaires de ces carnets de rentes. Si le montant n'en est pas réclamé dans la quinzaine, la caisse l'inscrit comme nouveau versement sur le livret d'épargne, car tout titulaire de ces carnets de rentes doit avoir conservé à la caisse d'épargne un livret d'une valeur de un franc au minimum.

Ces carnets de rentes sont très avantageux aux déposants de la caisse d'épargne, auxquels ils évitent les frais d'agent de change qu'entraînerait l'inscription sur le grand livre. D'ailleurs, le titulaire du carnet, peut sans formalités et sans grands frais, toujours par l'intermédiaire de la caisse, vendre son carnet ou le convertir en un titre au porteur.

La caisse d'épargne trouve aussi son intérêt à cette combinaison, car elle attend des cours favorables pour remplacer les rentes cédées à ses déposants, de même qu'elle ne procède aux réalisations qu'aux périodes de hausse.

Plusieurs dispositions législatives postérieures à 1865, ont rattaché à la caisse d'épargne d'État certains services d'une utilité réelle, mais qui n'ont pour la plupart que des rapports très éloignés avec l'épargne. L'annexion de ces services spéciaux est de nature à entraîner des complications de comptabilité et à jeter quelque obscurité sur l'état de la véritable épargne individuelle.

Ainsi, un arrêté royal du 22 mai 1865 autorise la caisse nationale d'épargne à recevoir les excédents disponibles de recettes des provinces, des communes, des hospices, des bureaux de bienfaisance, des fabriques

d'église et de tous les établissements publics en général, et à en effectuer le remboursement sans même les soumettre aux délais stipulés par la loi pour les dépôts ordinaires, faveur qui est compensée par une réduction du taux de l'intérêt bonifié.

Un autre arrêté du 15 septembre 1865 charge la caisse d'épargne de faire aux communes le paiement de leur quote-part du fond, institué par la loi de 1860 qui abolit les octrois. Car en abolissant les octrois, le gouvernement a affecté certaines ressources spéciales à la formation d'un « fonds spécial de répartition » qui sert à indemniser les villes de la perte des sommes qu'elles retiraient de l'octroi.

En 1866, la caisse d'épargne a été chargée d'effectuer le paiement des subsides pour la voirie vicinale, les travaux d'assainissement, la construction et la réparation des édifices du culte; en 1871, ceux alloués pour la construction d'écoles; en 1874, pour subvenir aux besoins de l'instruction primaire.

Depuis 1875, la caisse d'épargne prête son concours à l'État pour le service de la rémunération des miliciens.

La loi du 15 avril 1884, instituant le crédit agricole, a utilisé le concours de la caisse d'épargne en autorisant celle-ci à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits aux agriculteurs.

Ces prêts faits aux agriculteurs sont qualifiés placements provisoires ou définitifs suivant leur forme et leur durée. Les premiers sont effectués par les soins de la banque nationale; les seconds par l'intermédiaire des comptoirs des prêts agricoles. Ces avances peuvent être garanties

par un privilège stipulé dans l'acte de prêt (art. 4), lequel privilège se conserve par l'inscription sur un registre spécial tenu par le receveur d'enregistrement.

Une loi du 9 août 1889 a ajouté les prêts en faveur de constructions ou d'achat d'habitations ouvrières, soit aux sociétés, soit aux administrations provinciales, soit aux comités de patronage.

Le conseil d'administration de la caisse statue sur toute proposition de prêt ou d'avance, soumise à la caisse en vertu de la loi de 1889. Il fixe les garanties à fournir par les emprunteurs et détermine la forme suivant laquelle l'opération doit être réalisée. Le seul élément fixe est le taux de l'intérêt (3 pour cent).

Voici les résultats obtenus au 24 octobre 1892.

A. Sociétés de crédit.	{ Anonymes }	nombre de sociétés	22	
		avances autorisées	1.644.355 fr.	
	{ Coopératives }	nombre de sociétés	4	
		avances autorisées	121.513 fr.	
B. Sociétés immobilières	{ Anonymes }	nombre de sociétés	9	
		avances autorisées	245.900 fr.	
	{ Coopératives }	nombre de sociétés	2	
		avances autorisées	17.200 fr.	

A la fin de 1890, le montant des prêts hypothécaires et agricoles s'élevait au chiffre de 2.220.644 francs.

Il résulte de ces chiffres, relativement faibles, que le service des prêts agricoles et ouvriers n'a pas atteint les développements qu'on était en droit d'attendre, et cependant ces deux derniers services nous semblent plus que tous les autres, rentrer dans les attributions possibles d'une caisse d'épargne. L'insuccès partiel du service des prêts agricoles en Belgique s'explique par le petit nom-

bre des comptoirs agricoles qui sont constitués jusqu'à présent.

Signalons enfin un arrêté royal du 6 juillet 1891, organisant une caisse d'assurance mixte sur la vie. L'article 1 de l'arrêté est ainsi conçu : « Les opérations d'assurance contractées en vue de garantir un capital à une échéance déterminée ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance, seront rattachées à la caisse d'épargne ».

Voici quelle était à la fin de l'année 1892 la situation de la caisse nationale belge : 635.378 déposants ; 224.761.222 francs de dépôts, ce qui donne une moyenne de 353 fr. 74 centimes par livret ; de 36 fr. 27 par habitant et un déposant par 9,8 habitants.

ITALIE

Les caisses d'épargne italiennes existant avant la loi de 1875, qui institua la caisse postale, avaient des origines très diverses. Les unes avaient été fondées par de simples particuliers, d'autres étaient le fruit de fondations pieuses (*opere pie*), le plus grand nombre avaient été institués par des communes ou des provinces.

Ces caisses nées de l'initiative locale s'étaient développées sous un régime de liberté, les anciens gouvernements de l'Italie les ayant « heureusement oubliées » (1). Grâce à cette liberté, il s'était fondé quelques caisses d'épargne très puissantes, comme celles de Milan, Bologne,

1. Luzzati. *Congrès de Prévoyance*, p. 52.

Rome, Florence, qui par leurs succursales rayonnaient sur toute la province. Mais si la Lombardie et l'Italie centrale étaient assez bien partagées, dans l'Italie du Sud, les caisses d'épargne étaient très rares. Après la fondation de l'unité italienne, le nouveau gouvernement comprenant que l'action de l'initiative privée serait très lente, dans les provinces du sud, où le « *far niente* » est la devise de la population, songea à doter le royaume d'une caisse générale d'épargne.

Un premier projet tendant à la création d'une caisse d'épargne postale fut présenté aux Chambres en 1870. Grâce à l'activité de MM. Sella et Minghetti, il aboutit à la loi du 27 mai 1875, instituant une caisse nationale sous la garantie de l'État. L'article 1 portait : « Le gouvernement désignera successivement des bureaux de poste (*uffizi postali*) comme succursale de cette caisse d'épargne de préférence dans les lieux où il n'y a pas de caisse d'épargne privée.

Deux particularités nous semblent intéressantes à noter dans la loi italienne, d'abord l'insaisissabilité des livrets d'épargne, ensuite la création de livrets au porteur.

C'est l'article 12 de la loi de 1875 qui déclare le livret postal insaisissable. Le législateur (et nous ne saurions l'en blâmer) a obéi à une pensée d'humanité, en soustrayant aux créanciers d'un débiteur malheureux l'argent économisé par lui comme suprême ressource. Mais il était à craindre que des débiteurs de mauvaise foi ne profitassent de cette disposition pour soustraire leurs biens aux poursuites de leurs créanciers. La loi de 1875 a prévu cette fraude en décidant (art. 4, § 2) :

« Dans le cours de la même année, ne pourra être inscrite sur le même livret une somme supérieure à mille livres, déduction faite des sommes déjà remboursées. »

La loi de 1875 donne au gouvernement la faculté d'émettre des livrets au porteur quand et où il le croit opportun. Les caisses privées jouissent d'ailleurs de la même faculté.

Le livret est le titre de créance du déposant contre la caisse, c'est selon l'expression de M. Sella « l'instrument palpable de la caisse d'épargne ». Un de ses avantages est de matérialiser l'épargne, l'ouvrier en regardant son livret voit les progrès de son épargne. Il prendra un nouveau courage pour épargner davantage.

L'expression livret au porteur pourrait induire en erreur. En fait, tout livret italien porte un nom, mais s'il n'est pas déclaré expressément nominatif, n'importe qui peut se présenter porteur de ce livret, opérer des versements ou des retraits sans aucune difficulté. Ces facilités pour le dépôt ou le retrait constituent l'avantage des livrets au porteur. Ce système a donné pour les caisses privées de bons résultats : « Là-bas, dit M. Léon Say, on ne s'inquiète que des porteurs de livrets, celui qui apporte le livret est considéré comme le mandataire régulier de la personne au nom de laquelle le livret est inscrit (1). »

L'infériorité des livrets nominatifs, à ce point de vue, est compensée par une différence dans le taux de l'inté-

1. Léon Say. *Dix jours dans la Haute Italie*, p. 5.

rêt. Les livrets nominatifs profitent d'un intérêt plus élevé que les livrets au porteur.

Le principal inconvénient du système se produit au cas de perte ou de vol. Le possesseur du livret peut alors le présenter à la caisse et l'encaisser au détriment du véritable propriétaire, auquel il ne reste que la ressource (souvent inutile) de faire opposition entre les mains de la caisse dès qu'il s'est aperçu de la disparition de son livret.

Malgré la présence de caisses privées puissamment organisées, les résultats obtenus par la caisse postale italienne sont assez satisfaisants, comme le montrent les chiffres suivants relevés à la fin de 1892 : 2.521.798 livrets ; 343.911.259 francs de dépôts ; ce qui donne une moyenne de 136 fr. 37 par déposant, 12 francs par habitant et 1 déposant sur 11 habitants.

PAYS-BAS

En Hollande, les trois quarts des caisses privées devaient leur fondation à une grande société de bienfaisance, la société du bien public, fondée en 1784. Les autres avaient été créés par le conseil communal.

Malgré les efforts prodigués par cette société, surtout depuis 1830, les progrès de l'épargne étaient restés très lents. En 1879, pour une population de 4 millions d'habitants, on comptait seulement 223 caisses, ayant une clientèle de 123.043 épargnants et un stock de dépôts de 37.395.876 francs, soit 1 déposant sur 31 habitants. Le gouvernement s'émut de ces résultats si peu en rapport

avec le caractère travailleur et économe de la population hollandaise.

Un premier pas dans la voie des réformes fut réalisé par un arrêté royal du 28 décembre 1875. Cet arrêté établissait les bureaux de poste comme intermédiaires entre les déposants des diverses localités et les caisses d'épargne. Chaque épargnant pouvait transmettre des sommes aux caisses d'épargne par l'entremise des postes, en payant un droit de transmission de 5 cents (10 c.) par chaque somme de 12 florins 50 cents (le florin hollandais vaut 2 fr. 10 centimes).

Quarante-neuf caisses seulement profitèrent de cette faculté ; quatre se mirent en relations avec tous les bureaux de poste. Durant l'année 1876, la poste eut à transmettre seulement 391 mandats valant 19.696 florins. Cet insuccès s'explique, si l'on songe que pour les petites mises de 1 fr., le droit de transmission (5 cents) absorbait d'emblée plus de deux années d'intérêts. En 1877, le droit fut diminué de moitié, sans plus grand succès d'ailleurs. Certains publicistes exprimaient l'opinion, que même en accordant entière franchise du droit, les envois par la poste n'augmenteraient sensiblement pas, car pour aller à la poste, envoyer de l'argent à une caisse d'épargne, il faut déjà connaître cette caisse, avoir confiance en elle.

L'échec de ces divers essais amena le vote d'une loi du 7 mai 1880, instituant une caisse d'épargne postale, garantie par l'État.

La gestion des fonds déposés à la caisse postale est confiée à la banque des Pays-Bas, d'accord avec le conseil de surveillance de la caisse postale. La banque a en

outre le service des impôts et de la dette publique. Elle est placée pour ses opérations avec le trésor sous le contrôle de la Cour des Comptes.

Enfin cette loi de 1880 décide la création de timbres d'épargne destinés à permettre aux gagne-petit de constituer la somme de 25 cents (52 centimes) minimum admis à la caisse postale.

Voici à la fin de 1892, quelle était la situation de la caisse d'épargne postale hollandaise : 358,483 déposants ; 57.880.424 francs de dépôts ; valeur moyenne des livrets 161 fr. 44 c. ; 12 fr. 50 par habitant, et 1 déposant sur 13 habitants.

AUTRICHE-HONGRIE

L'Autriche est un des pays de l'Europe où les caisses privées ont le mieux réussi. Fondées par des sociétés, des communes, ou même par de grands propriétaires terriens, elles ont traversé les crises financières les plus intenses sans perdre un instant la confiance du public. Lors du krak de 1873, où sombrèrent 120 banques représentant un capital de 800 millions, où 20 sociétés déposèrent leur bilan, les caisses d'épargne conservèrent intacte leur situation. Les adversaires de l'intervention de l'État en matière de prévoyance citent toujours les « sparcassen » d'Autriche comme exemple de ce que peut produire un régime d'entière liberté.

Il y a selon nous quelque exagération à présenter les caisses privées autrichiennes comme jouissant d'une liberté illimitée. Nous serions plutôt de l'avis du profes-

seur Leonhardt qui au congrès des économistes de Vienne de 1873, disait que du moment de la fondation d'une caisse d'épargne jusqu'à sa liquidation éventuelle, elle ne fait aucune opération importante sans l'intervention de l'État. C'est que depuis une ordonnance de 1844, chacune de ces administrations reçoit un commissaire impérial, qui participe comme co-directeur à toutes les opérations et dont la signature est nécessaire, pour constituer la « *firma* » ou raison sociale de la caisse d'épargne. Nous croyons que cette surveillance constante de l'État n'a pas été étrangère à la prospérité de ces caisses.

Cette organisation, à laquelle on pourrait peut-être reprocher d'engager la responsabilité de l'État sans lui donner de garanties suffisantes, a été heureusement complétée par l'institution d'une caisse d'épargne postale, par la loi du 28 mai 1882. Malgré la prospérité des caisses privées, le gouvernement a pensé qu'on ne saurait jamais trop étendre le rayonnement du service d'épargne. La caisse postale a été inaugurée le 12 janvier 1883, par l'empereur, qui pour témoigner toute sa sollicitude aux classes laborieuses, a voulu être le premier déposant.

En Autriche comme en Italie, les livrets postaux sont insaisissables.

La caisse postale a été autorisée par la suite à exécuter une série d'opérations de banque, ayant pour objet, comme les clearing-houses anglais, de diminuer les mouvements de fonds.

Ce sont d'abord des opérations de compensation. Ainsi, les déposants ayant un avoir d'au moins 100 flo-

rins (le florin a une valeur nominale de 2 fr. 50 c.) peuvent charger la caisse de recevoir des versements, d'encaisser des bons et des mandats de poste pour leur compte et de délivrer des mandats en leur nom; ils peuvent aussi charger la poste d'encaisser des mandats pris au nom d'une personne. Enfin, s'ils veulent remettre à la caisse des coupons de la dette autrichienne, le montant de ces coupons est inscrit sur leur livret.

De 1883 à 1886, les opérations de paiement et de virement effectuées par la caisse avaient donné les chiffres suivants. Recettes 647.000.000 florins. Dépenses 620.900.000 florins. Excédent de recettes 26.100.000 florins.

Le porteur de livret peut aussi tirer sur la caisse d'épargne postale des chèques spéciaux, transmissible par voie d'endossement et payable après quatorze jours de vue au maximum. Il peut encore remettre un chèque à la caisse avec indication de la personne autorisée à s'en faire payer le montant, ou bien avec demande d'envoi d'un bon de poste à cette personne. Si le bénéficiaire est en compte avec la caisse, l'opération donne lieu à un simple virement d'écriture (1).

La caisse jouit de la franchise postale pour toutes ces opérations.

Le nouveau service n'a paraît-il porté aucun préjudice au service purement postal des bons, mandats et autres articles d'argent.

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, tome 20, p. 567.

Tout ce service, qui s'était d'abord établi en fait, sans base légale, a été réglementé par une loi du 19 novembre 1887. L'article 3 décide que « la direction des caisses d'épargne postales doit organiser le service des traites (chèques et opérations de compensation), au point de vue de son fonctionnement et de sa comptabilité, dans des conditions absolument distinctes du service des caisses d'épargne. Des nécessités pratiques de comptabilité ont imposé cette séparation.

La direction des caisses d'épargne postales accorde à la suite d'un versement initial, le droit de participer au service des chèques avec ou sans participation au service des opérations de compensation.

La direction ouvre un compte à chaque participant.

Le taux de l'intérêt aux comptes de chèques et de compensation est fixé par le gouvernement dans les limites de 2 0/0 par an.

La direction a le droit d'exclure immédiatement un participant, en l'avisant du remboursement de son versement initial. Elle peut également rejeter sans donner de motifs, la demande à fin d'être admis comme participant au service des chèques et des opérations de compensation. « Cette disposition a pour but de prévenir les abus qui auraient pu naître de l'accaparement par les gros négociants et banquiers d'un service plus particulièrement destiné à favoriser le petit et le moyen commerce » (1).

L'article 10 décide la formation d'un fonds de réserve

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1887, p. 439, note 2.

spécial destiné à couvrir les pertes qui pourraient provenir du service des traites. Le chiffre fixé une fois atteint, le surplus est attribué à titre de recettes au budget des postes.

Que penser de ce service de chèques et compensations ? Si une caisse d'épargne d'État, comme nous le démontrerons plus tard, ne saurait sans péril, se livrer à toutes espèces d'opérations de banque, elle peut parfaitement effectuer des opérations de compensation et recevoir des dépôts sur chèques. Dans les pays comme la France, où les Chambres de compensation n'ont guère réussi, la caisse postale pourrait essayer une tentative de ce genre. Son omniprésence lui donnerait un grand avantage. Grâce à cette ubiquité, elle pourrait peut-être faire entrer peu à peu dans nos mœurs commerciales, l'usage des compensations qui rend de si grands services en Angleterre. Quant au service des dépôts sur chèques, il a l'avantage d'attirer les capitaux disponibles dont une partie peut être épargnée définitivement, sans gêner pour cela les déposants auxquels leur carnet donne toutes facilités de retrait. En généralisant l'usage des chèques, la caisse d'épargne rend plus aisés une foule de paiements et facilite par là la marche des affaires. Enfin, considération très importante pour une caisse d'État, le service des chèques et compensations élargit la base des opérations de la caisse, sans faire peser sur l'État une trop lourde responsabilité financière. Nous avons vu que l'intérêt aux comptes de chèques et compensations ne pouvait dépasser 2 pour 100 par an. La direction des caisses postales peut également ordonner que tout ou partie des verse-

ments faits aux comptes de chèques, et spécialement les premiers, ne produiront pas d'intérêts. Enfin, l'administration des postes perçoit des droits spéciaux pour l'usage du service des traites.

Quant au mouvement de l'épargne postale et du service des chèques, voici les résultats obtenus en Autriche à la fin de 1892. *Epargne*, 913.447 déposants; 73.338.072 francs de dépôts, ce qui donne une moyenne de 80 fr. 27 par livret, de 2 fr. 97 par habitant et 1 déposant par 26 habitants.

La faiblesse relative de ces chiffres s'explique par la concurrence des caisses privées dont nous avons eu occasion de constater l'état d'ancienneté et de prospérité particulièrement remarquable, et aussi par le développement considérable acquis par le service des chèques et compensations.

Chèques 21.365 participants, pour une valeur de 106.711.320 francs, ce qui donne une moyenne de 3.994 fr. 67 par participant et 1 participant sur 1.123 habitants.

En Hongrie, les caisses d'épargne privées ont un caractère tout particulier. La plupart ont été fondées par des sociétés par actions dont le but immédiat est de réaliser des bénéfices permettant de servir des dividendes aux actionnaires. Ce système de constitution nous paraît opposé au véritable but des caisses d'épargne, car la grande productivité des placements s'obtient souvent aux dépens de la sécurité, caractère essentiel d'une caisse d'épargne. La Hongrie en a fait l'expérience en 1873. A la différence de ce qui eut lieu en Autriche, quelques

catastrophes se produisirent car bien rares étaient les caisses qui suivaient des règles sages.

L'introduction en Hongrie de la caisse postale a répondu à un véritable besoin, dans ce pays quelque peu rebelle à l'épargne, bien que de notables progrès aient été réalisés ces dernières années. La Hongrie est dotée d'une caisse postale et du service des chèques depuis le 1^{er} février 1886, et voici les résultats obtenus à la fin de 1892.

Epargne. — 211.330 déposants ; 18.545.356 francs de dépôts, ce qui donne une moyenne de 87 fr. 75 par livret, de 1 fr. 04 par habitant et 1 déposant sur 83 habitants.

Chèques. — 1.938 participants, pour une valeur de 12.263.543 francs.

RUSSIE

Les premières caisses d'épargne russes furent créées par Catherine II. Depuis deux lois du 16 octobre 1862 et du 19 octobre 1864, qui ont réformé les institutions de crédit, les caisses d'épargne sont devenues des institutions d'État, administrées par l'État, qui est responsable des dépôts.

Les caisses sont jointes, soit aux succursales de la banque nationale, soit aux banques communales, soit aux trésoreries de district.

En 1889, des bureaux d'épargne ont été installés dans les bureaux de poste et télégraphes.

Grâce à ces mesures, le montant total des dépôts, au

1^{er} janvier 1893, s'élevait à plus de 240 millions de roubles, c'est-à-dire à plus de vingt fois le total correspondant de 1883 (12 millions) (le rouble argent vaut 4 francs).

Un oukase du 4 avril 1893, a chargé la banque d'État d'établir de nouvelles caisses d'épargne dans les bureaux de douane de la frontière et des ports. Cette mesure sera très utile aux populations frontières, aux marins et aux ouvriers des ports. La preuve en est fournie par un établissement de ce genre qui fonctionne à la douane de Cronstadt depuis 1864 : le chiffre actuel des dépôts y dépasse 1 million de roubles, représenté par 5000 livrets (1).

Bornons-nous à signaler, pour être complets, les autres pays qui ont créé une caisse postale. Ce sont le Canada en 1868, la Roumanie en 1880, la Suède en 1884, le Portugal en 1885, et le Japon en 1875.

En Allemagne, en Suisse et aux Etats-Unis, il n'y a pas de caisse d'épargne postale. Tous les projets de loi, présentés en vue d'introduire cette institution, n'ont pu jusqu'à présent réussir. M. Stephan, directeur général des postes de l'empire allemand n'a pu obtenir des états confédérés la création d'une caisse postale d'empire. Certains de ces états, comme le Wurtemberg et le grand duché de Bade, possédant déjà des caisses gouvernementales, n'ont pas voulu se prêter à ce nouvel essai de centralisation qu'ils estimaient dans l'intérêt de la Prusse. Leur refus a eu surtout une cause politique.

1. *Bulletin de statistique du ministère des finances*, 1893, tome 33, p. 577.

Ce sont également les tendances particularistes des états et des cantons, qui ont empêché, aux Etats-Unis et en Suisse, la création d'une caisse générale d'épargne postale.

FRANCE

Dérongeant à l'ordre chronologique, suivi par nous dans cette histoire des caisses d'épargne postales, nous avons réservé la France en dernier lieu, dans le but de mettre plus en relief l'étude de ce dernier pays, de relier autant que possible la partie historique à la partie financière, dont nous traiterons surtout au point de vue français.

L'idée de créer une caisse nationale d'épargne n'est pas nouvelle en France. Elle apparaît pour la première fois dans la loi du 19 mars 1793, sur les secours publics, dont l'article 13 était ainsi conçu : « Pour aider aux vues prévoyantes des citoyens qui voudraient se préparer des ressources, à quelque époque que ce soit, il sera fait un établissement public, sous le nom de caisse nationale de prévoyance, sur le plan et d'après l'organisation qui seront déterminés. » Les troubles et les guerres de l'époque révolutionnaire empêchèrent la réalisation de ce projet.

Un décret du 3 septembre 1808 imposa à la banque de France l'obligation d'établir une caisse de placement et d'épargne. Le minimum des versements était fixé à 500 francs, chiffre dont l'élévation écartait la petite et la moyenne épargne, aussi cet essai ne réussit pas.

Ce fut l'initiative de quelques gens de biens, qui en

1818, dota la France de la première caisse d'épargne. Toutes celles qui se créèrent dans la suite furent dues à l'initiative privée, surtout à celle des conseils municipaux à partir de 1835. Nous n'avons pas à faire l'histoire de ces caisses privées. A partir de 1848, on songea à développer les progrès de ces établissements en facilitant leur accès aux déposants. En 1853, 1863, 1866, 1869 et 1870, des pétitions adressées au sénat demandèrent, soit des modifications au mode d'administration des caisses d'épargne ou même leur réforme radicale, soit l'autorisation pour les bureaux de poste de recevoir les dépôts, pour le compte des caisses, ou bien la création d'une caisse d'épargne dans chaque perception ou dans chaque commune, soit enfin la remise à l'administration des postes, du service des caisses d'épargne (1). »

En 1872, MM. Fournier, Eugène Taillandier et de Chabaud-Latour, déposèrent à l'Assemblée nationale un projet de loi dans lequel était refondue toute la législation des caisses d'épargne. Tout en repoussant la création d'une caisse d'État, le projet dans son article 16 décidait que dans les localités où il n'existait ni caisse d'épargne, ni succursale, les percepteurs des contributions directes pouvaient être, avec l'autorisation du ministre des finances, des agents de transmission entre les déposants et les caisses d'épargne.

Le projet fut retiré devant l'accueil hostile de l'Assemblée, mais le gouvernement avait pris l'engagement de

1. Béquet. *Répertoire de droit administratif. Caisses d'épargne*, p. 40.

faire quelque chose. En effet, un décret du 23 août 1875 autorisait les administrations des caisses d'épargne à demander le concours des percepteurs des contributions directes et des receveurs des postes. Ces fonctionnaires pouvaient être autorisés par le ministre des finances à recevoir les versements et à effectuer les remboursements, pour le compte des caisses d'épargne de leur département.

Nous n'hésitons pas à condamner l'intervention du percepteur dans le service d'épargne, car les petits épargnants auront toujours un certain éloignement à faire connaître leurs économies à celui qui doit leur faire payer l'impôt.

Malgré le décret de 1875, l'organisation des caisses demeurait fort insuffisante. En 1880, on comptait seulement 526 caisses d'épargne privées et 794 succursales, ayant demandé le concours de 530 percepteurs et de 145 receveurs des postes. Le chiffre des opérations effectuées par ces agents auxiliaires, n'avait pas atteint le chiffre de 6 millions de francs (versements et remboursements).

L'échec de ce décret est dû surtout au peu d'empressement mis par les caisses privées à profiter des facilités offertes, dans la crainte qu'avaient les administrateurs de les voir absorbées par les agents de l'État, au profit de l'État. L'expérience ayant prouvé que les caisses privées, même avec les auxiliaires que leur offrait le décret de 1875, ne pouvaient ou ne voulaient pas s'étendre au-delà du cercle dans lequel elles agissaient, l'on abandonna le système des demi-mesures et la création d'une caisse nationale d'épargne fut proposée.

Deux projets de loi en ce sens furent déposés en 1879 à la Chambre des Députés, l'un, dû à l'initiative parlementaire (projet Arthur Legrand), l'autre, émané de l'initiative gouvernementale. Les deux projets furent renvoyés à l'examen du conseil d'État qui les réunit en un projet unique. Ce dernier projet devint la loi du 9 avril 1881.

Malgré toutes les déclarations du gouvernement et du rapporteur de la loi, qu'on ne songeait nullement à faire disparaître les anciennes caisses privées, malgré l'exemple encourageant de l'Angleterre, de la Belgique et de l'Italie, l'institution de la caisse postale fut vivement combattue par les administrateurs des anciennes caisses qui craignaient dans la nouvelle institution un concurrent fatal pour leur existence. A un autre point de vue, M. Fournier se constitua au Sénat l'adversaire de la caisse postale : « A mon sens, disait-il, l'intervention de l'État en matière économique surtout, et c'est sur ce terrain purement économique que j'entends me placer et me renfermer aujourd'hui, l'intervention de l'État, si elle n'est pas nécessaire, indispensable, est dangereuse et mauvaise » (1).

Il faisait remarquer que pour permettre aux caisses d'épargne d'étendre leurs opérations, il suffirait de leur accorder la franchise postale pour faciliter leurs rapports avec les déposants éloignés, et de les inciter à réclamer le concours des percepteurs. Nous avons vu combien ces expédients avaient été insuffisants.

Un témoignage précieux en faveur de la caisse d'épar-

1. Débats parlam. Sénat. *Journal off.*, 29 mars 1881.

gne postale, rapporté dans l'*Exposé des motifs du projet du gouvernement*, fut celui de M. Agathon Prévost, agent général de la caisse d'épargne de Paris. Revenant d'une mission en Angleterre, où il était allé étudier l'organisation des Post-office savings banks, il s'exprimait ainsi dans son rapport au conseil d'administration : « Quoiqu'il m'en coûte à certains égards et pour toutes sortes de motifs, vous le comprenez sans peine, de faire un tel aveu, je suis forcé de reconnaître que ce système de caisse d'épargne postale est à mes yeux une grande conception, dont l'exécution laisse dès à présent peu de chose à désirer (1). »

La poste, continuait l'*Exposé des motifs*, a un autre avantage : Elle est connue de tous, elle inspire confiance. Ses agents sont tenus par leur serment professionnel à la discrétion la plus absolue, considération importante pour les habitants de nos campagnes qui n'aiment point que l'on connaisse leurs affaires.

La loi a été promulguée le 9 avril 1881. Un décret du 31 août suivant, portant règlement d'administration publique, a déterminé le mode de contrôle et de comptabilité de la caisse nationale d'épargne postale.

Aux termes de l'article 1, « il est institué une caisse d'épargne publique, sous la garantie de l'État; elle est placée sous l'autorité du ministre des postes et télégraphes et prend le nom de caisse d'épargne postale ». Depuis la suppression du ministère spécial des postes et

1. *Journ. off.* du 10 mars 1880, p. 2.853.

télégraphes, la caisse a été rattachée au ministère du commerce.

Les bureaux de poste français, disait le second alinéa de l'article premier, seront appelés au fur et à mesure, par des arrêtés ministériels, à participer au service de la caisse d'épargne postale.

La caisse d'épargne postale est un établissement public, doué de la personnalité morale, et qui possède un patrimoine. Aux termes de l'article 15 de la loi du 9 avril 1881, elle peut recevoir des dons et legs, dans les formes et selon les règles prescrites pour les établissements d'utilité publique. Cette dernière expression n'est pas tout-à-fait exacte, la caisse constituant un véritable établissement public.

L'administration de la caisse d'épargne postale est confiée à un « agent comptable », justiciable de la Cour des Comptes et nommé par décret. Il est chargé de centraliser toutes les opérations effectuées par les receveurs des postes, sous la surveillance d'un service administratif institué à la direction des postes, sous le titre de « direction de la caisse d'épargne postale ».

Tout porteur d'un livret postal peut opérer des versements ou des retraits dans n'importe quel bureau français. Le projet ministériel de la loi de 1881 localisait le livret dans un bureau de poste en forçant le client à n'opérer que dans un seul bureau de poste et en l'obligeant pour chaque changement de bureau à un transfert. Sur les conseils de M. de Malarce, la commission et la Chambre des Députés ont avec raison repoussé cette par-

tie du projet qui aboutissait à faire de chaque bureau de poste une caisse d'épargne isolée.

La gestion des fonds de la caisse d'épargne postale est confiée à la caisse des dépôts et consignations.

Telle est, esquissée à grands traits, l'organisation administrative de la caisse postale.

La loi de 1881, suivant en ceci l'exemple des législations étrangères, a levé en faveur de l'épargne quelques unes des règles restrictives, édictées dans le but (souvent dépassé) de protéger les incapables. L'article 6, § 5, consacrant législativement ce qui d'ailleurs avait lieu antérieurement en fait, décide que « les femmes mariées, quelque soit le régime de leur contrat de mariage, seront admises à se faire ouvrir des livrets sans l'assistance de leurs maris ; elles pourront retirer sans cette assistance les sommes inscrites aux livrets ainsi ouverts, sauf opposition de la part de leurs maris ».

L'article 6, § 4^e accorde la même faveur aux mineurs : « Les mineurs sont admis à se faire ouvrir des livrets sans l'assistance de leur représentant légal. Ils pourront retirer sans cette intervention, mais seulement après l'âge de 16 ans révolus, les sommes figurant sur les livrets ainsi ouverts sauf opposition de leur représentant légal. »

De 1882 à 1892, la caisse nationale a délivré 451.918 livrets à des femmes mariées non autorisées et 944.691, à des mineurs des deux sexes, sans l'assistance de leur représentant légal ; 32 oppositions ont été signifiées en 1892, à l'agent comptable de la caisse, au sujet des comptes de femmes mariées non autorisées, et 4 au sujet de comptes ouverts à des mineurs.

Lors de la discussion de la loi de 1881, la disposition relative à la femme mariée a été critiquée, comme portant atteinte aux droits du mari comme chef de la communauté. La critique ne nous semble pas fondée. Sans doute, la jurisprudence admet un mandat tacite du mari en faveur de la femme pour les dépenses du ménage, mais le mari en usant de son droit d'opposition lui révoque son mandat, la femme ne peut plus retirer son dépôt.

Le mari peut même retirer les sommes déposées par sa femme, sans le consentement de celle-ci. Cette interprétation nous semble résulter indubitablement du rejet au Sénat d'un amendement de M. Bozérian, amendement qui exigeait pour un pareil retrait le consentement de la femme, et qui en cas de conflit entre la femme et le mari donnait compétence au juge de paix (1). L'amendement n'a pas été repris à la Chambre des Députés.

En dehors de toute question de droit civil, nous croyons qu'il est utile de permettre à la femme de déposer à la caisse d'épargne. C'est, comme le disait M. Rouher à la Chambre des Députés, un moyen « de ménager les ressources de la femme et des enfants contre les entraînements du mari. La femme qui prend le chemin de la caisse d'épargne est par cela seul détournée de toutes les mauvaises routes. Etablissez pour elle cette habitude, et vous en ferez une bonne et sérieuse mère de famille (2) ».

1. Voir *Débats parlementaires*. Sénat. *Officiel*, 29 mars 1881, p. 493.

2. Ch. des Députés. *Officiel*, 2 juillet 1880, p. 7. 434.

Pour satisfaire aux besoins du public, la caisse nationale d'épargne a organisé successivement un service de remboursement à vue à Paris, par voie télégraphique, et par mandats postes en province. Elle a créé le bulletin d'épargne et les timbres épargnes. Nous avons déjà signalé les précédentes améliorations, mais il faut nous arrêter un instant sur les timbres épargnes.

Aux termes de la loi 1881, tout porteur d'un livret postal qui voulait opérer de nouveaux versements, était obligé de se dessaisir de son livret pendant quelques jours, contre la délivrance d'une quittance spéciale. Pour éviter les inconvénients, auxquels avait donné lieu pour le déposant l'obligation d'abandonner son livret, une loi du 3 août 1882 avait autorisé la création de timbres-épargnes mobiles de valeurs diverses, variant de 1 à 1000 francs.

Voici en quoi consistait ce système dû à l'initiative de M. Laroche-Joubert. Au moment du versement, le receveur de la poste apposait sur le livret en présence du déposant le nombre de timbres nécessaire pour représenter exactement la somme versée, laquelle continuait à être inscrite en francs dans la colonne des sommes reçues. Pour former titre envers la caisse, les timbres épargnes devaient être estampillés par l'agent receveur. Ce système avait été critiqué par la Cour des Comptes dans son rapport, au président de la République, pour l'année 1887. On l'accusait avec raison d'être compromettant pour la responsabilité des employés comptables honnêtes, qui, vu l'exiguïté et la mobilité de ces timbres, pouvaient être victimes d'une inadvertance ou d'un accident et d'être insuffisant comme contrôle en facilitant les fraudes

des employés infidèles. Du 1^{er} août 1883 au 1^{er} janvier 1886, 1.600 timbres-épargnes, correspondant à une valeur de 140.375 francs, n'avaient pu être représentés. Sur cette somme 118,483 francs de dégrèvements avaient été accordés aux comptables, augmentant d'autant les pertes et les frais généraux.

M. de Hérédia avait, le 29 mars 1888, déposé une proposition de loi dans le but de remplacer ce système par le système anglais dont nous avons déjà parlé, c'est-à-dire l'avis donné dans les dix jours par la direction générale au déposant que le nouveau versement a été inscrit à son compte, avec faculté pour ce dernier de réclamer s'il n'a rien reçu dans le délai fixé.

Depuis le 1^{er} février 1889, des timbres-épargnes à souche ont été substitués aux timbres-épargnes mobiles. Ces timbres sont extraits d'un carnet comportant par feuillet une souche et un volant en deux parties, réunis par une série de nombres imprimés pouvant représenter une somme quelconque de 1 à 2000 francs (1).

Le receveur des postes découpe le volant de façon à obtenir le chiffre du versement, l'appose sur le livret et l'estampille. Par une combinaison de nombres imprimés, la souche reproduit le montant du versement. Ce mécanisme nous semble aussi sûr que le système anglais, tout en étant plus rapide.

Parmi les innovations réalisées par la caisse nationale d'épargne depuis son origine, il convient de mentionner l'institution des succursales. Ces succursales se subdivi-

1. Léon Say. *Dictionnaire des finances*, tome 2, p. 156.

sont en trois catégories : 1^o succursales navales ; 2^o succursales étrangères ; 3^o succursales dites de plein exercice.

Un décret du 18 mars 1885, complété par un décret du 22 novembre 1886, a institué à bord de chacun des bâtiments de l'État, une succursale de la caisse d'épargne postale. Ces caisses fonctionnent de la façon suivante : Au moment du paiement de la solde, le marin embarqué, quel que soit son grade, peut mettre à la caisse d'épargne une partie de la somme qu'il touche, retirer tout ou partie de celle qui est inscrite à son crédit, faire parvenir de l'argent à sa famille, acheter des rentes, ou opérer des versements à la caisse des retraites pour la vieillesse.

Ces succursales navales se sont peu développées, surtout si on les compare aux institutions analogues des « Naval Savings Banks » anglais. En 1892, elles ont reçu 2.258 versements pour une valeur de 198.942 francs.

Un autre décret du 29 octobre 1885 a autorisé l'ouverture de bureaux de la caisse d'épargne postale dans les villes situées à l'étranger, où fonctionne un bureau de poste français, bureau qui est géré par le receveur des postes sous la surveillance du consul ou du vice-consul de France. Ces succursales étrangères tiennent en capitaux seulement, le compte de leurs déposants et n'autorisent que des retraits de fonds partiels. Le remboursement intégral est ordonné par la direction générale. Voici les bureaux étrangers, qui ont été érigés en succursales : Alexandrie (Égypte), en 1886 ; Tanger, Maroc, en 1887 ; Constantinople, en 1889 ; Salonique et Smyrne (Turquie), en 1892. Ces trois dernières succursales ne fonctionnent

que dans l'intérêt exclusif des Français et des protégés français; les deux premières sont ouvertes aux déposants de toute nationalité.

En outre, à partir du 1^{er} août 1892, les déposants à la caisse nationale d'épargne, en résidence à l'étranger ou dans les colonies françaises, peuvent continuer sans frais leurs opérations, à la condition de laisser leur livret en dépôt à la direction centrale si le livret appartient à une série départementale, et à la direction de la succursale, si le livret appartient à une série de succursale. Les dépôts comme les remboursements sont effectués au moyen de mandats poste. Cette disposition intéresse les militaires de l'armée de terre et les civils non admis à jouir du bénéfice du décret du 18 mars 1885.

La caisse d'épargne postale a commencé à fonctionner en France à partir du 1^{er} janvier 1882. Elle a été étendue à l'Algérie et à la Tunisie le 1^{er} avril 1884. Pour supprimer les lenteurs qu'entraînait nécessairement la correspondance de service entre les bureaux algériens et la direction centrale, un décret du 17 mars 1886 a créé des succursales de plein exercice à Alger, Constantine, Oran et Tunis. La succursale de Tunis est soumise aujourd'hui à un régime spécial (Décret, 30 décembre 1890).

Enfin un décret du 14 décembre 1889 est entré résolument pour la métropole dans la voie de la décentralisation; en créant dans les départements des succursales de plein exercice, accomplissant toutes les opérations de comptabilité intérieure, primitivement réservées à la direction centrale : émission de livrets, ordres de remboursements, achats de rentes, etc.

La création de ces succursales a accéléré les opérations de remboursement et déchargé l'administration centrale d'un service toujours croissant. Vingt-huit succursales de plein exercice ont été jusqu'à ce jour fondées dans des villes importantes, vingt-et-un départements limitrophes y ont été rattachés. Le public a accueilli avec faveur cette innovation. En 1892, 76.000 déposants ont demandé le transfert de leur compte courant, de la direction générale à une succursale de plein exercice.

En 1892, les succursales en activité, y compris l'office tunisien, ont réalisé les opérations suivantes :

Désignation	Nombre	Montant
Versements	648.266	147.436.864 fr.
Remboursements	201.686	54.287.056

Depuis un décret du 20 juillet 1886, les agents des postes ont été constitués correspondants de la caisse nationale de retraites pour la vieillesse.

Les déposants de la caisse postale peuvent effectuer par leur intermédiaire le transfert de leurs fonds à cette caisse.

Il nous reste à signaler le service international organisé avec la Belgique par un arrangement du 31 mai 1882. En vertu de cet arrangement, les comptes de moins de 2.000 francs peuvent être transférés sans frais de la caisse postale à la caisse d'épargne et de retraite belge et réciproquement. Les porteurs de livrets français ont la faculté de se faire rembourser tout ou partie de leurs économies dans les bureaux belges. La même faveur est

accordée en France aux titulaires de livrets de la caisse d'épargne de Belgique.

A la fin de 1892, 7. 091 bureaux de poste correspon-
daient avec la caisse nationale d'épargne. A la même
date, il y avait 545 caisses d'épargne privées avec 1.053
succursales, et employant le concours de 401 percep-
teurs.

En ce qui concerne le mouvement d'ensemble de l'épar-
gne postale en France, voici un tableau contenant les
principales indications, depuis les débuts de la caisse
d'épargne postale jusqu'en 1892 (y compris l'Algérie et
la Tunisie).

Années	Livrets	Montant des dépôts	Moyenne par livret	Un livret par habitant
1882	211.580	47.601.638 fr.	224 fr.	171
1889	1.301.743	332.073.912	255	»
1890	1.504.688	413.439.048	274	»
1891	1.733.764	506.379.931	292	»
1892	1.973.693	616.363.425	312	23

En France, les progrès de la caisse nationale ont été
relativement moins rapides qu'en d'autres pays. Au point
de vue de la moyenne des dépôts nous ne venons qu'au
troisième rang, précédés par l'Angleterre et la Belgique.
Au point de vue du nombre des livrets postaux par habi-
tant, nous occupons le sixième rang après l'Angleterre,
la Belgique (1 livret sur 9 habitants), l'Italie (1 sur 11),
les Pays-Bas (1 sur 13), la Suède (1 sur 17).

Il ne faudrait pas conclure de ces chiffres à l'infériorité

rité de la France. Il faut, pour avoir une idée exacte de l'épargne dans notre pays, y ajouter ceux de nos caisses privées qui ont conservé jusqu'ici une admirable vitalité. En ajoutant aux 616.363.435 francs de dépôts de la caisse postale, les 3.227.437.682 francs détenus par les caisses privées, nous arrivons à un total de 3.843.801.107 francs, appartenant à 8.094.976 déposants, ce qui donne une moyenne générale de 1 déposant sur 5 habitants, et ce qui nous met définitivement au troisième rang, précédés seulement par le Danemark avec 1 sur 3 et par la Suisse avec 1 sur 4 habitants.

DEUXIÈME PARTIE

CONSTITUTION FINANCIÈRE DES CAISSES D'ÉPARGNE POSTALES

CHAPITRE PREMIER

De l'emploi des fonds.

L'emploi des fonds recueillis est une des questions les plus délicates qu'aient soulevé les caisses d'épargne. Les difficultés se sont encore accrues, par suite du flot toujours montant des capitaux que nous avons vus en France dépasser 3.800 millions de francs. A ce point de vue, il y a deux types de caisses :

1° Les caisses privées, c'est-à-dire, celles fondées par l'initiative individuelle qui agissent comme des banques de dépôt, placent et administrent elles-mêmes les fonds qui leur sont confiés, avec une entière liberté, réglementées seulement par leurs statuts particuliers. C'est ce qui a lieu pour la plupart des caisses d'épargne en Italie, en Autriche et en Allemagne. Nous n'avons point à les étudier dans ce travail consacré aux caisses nationales ;

2° Les caisses, qui pratiquent ce qu'on a appelé « l'adduction forcée » de l'épargne à l'État, parmi lesquelles nous rangerons les caisses nationales fondées dans les divers pays et même certaines caisses privées, qui ne sont en réalité que de simples agences de transmission entre l'épargne et l'État, ou une caisse publique quelconque, comme cela a lieu en Angleterre et en France. Nous n'aurons à parler de ces caisses d'épargne que d'une façon accessoire, en examinant sous différents chefs, le surcroît de responsabilité qu'elles imposent à l'État et à l'occasion de dispositions qui leur sont communes avec les caisses d'État.

Politiques et économistes s'accordent pour reconnaître que l'emploi des épargnes doit satisfaire aux quatre conditions suivantes :

- a). Offrir le plus de sécurité possible ;
- b). Permettre une réalisation prompte, peu onéreuse pour parer aux demandes éventuelles de retraits ;
- c). Être suffisamment productif pour ne pas décourager l'épargne ;
- d). Servir à l'activité économique du pays.

Nous avons vu l'État admirable collecteur d'épargnes par l'omniprésence de ses bureaux de poste, comment s'est-il acquitté de la seconde partie de sa fonction : faire fructifier l'épargne ? De nombreuses critiques, souvent méritées d'ailleurs, ont été dirigées à ce point de vue contre l'État français.

Le régime d'emploi imposé en France par la législation, tant à la caisse postale qu'aux caisses ordinaires, se résume ainsi : 1° Adduction totale des fonds à une caisse

d'État, la caisse des dépôts et consignations ; 2^o emploi par cette caisse en titres de la dette d'État et en compte courant au trésor ; 3^o obligation pour l'État de rembourser en numéraire.

Si pour les fonds des caisses privées on pourrait souhaiter une autre destination que celle d'aller s'engloutir dans la caisse des dépôts et consignations, il est évident que du jour où l'État a fondé une caisse nationale, sous sa garantie, il ne pouvait faire autrement que d'en centraliser les fonds dans une institution d'État.

La caisse des dépôts et consignations française créée en 1816, à l'exemple du National debt office anglais, est un établissement autonome, nommant et révoquant ses employés. Son directeur général est inamovible. Gérée par un conseil d'administration composé de hauts fonctionnaires des finances, elle ne dépend pas du ministre (en théorie), mais des Chambres auxquelles chaque année elle adresse un rapport, et qui peuvent lui tracer sa ligne de conduite.

Il est incontestable que cette accumulation de capitaux entre les mains de l'État, mérite qu'on y prenne garde. C'est là une des principales objections des adversaires de la création d'une caisse d'État, disant qu'elle a pour résultat de faire affluer au trésor des sommes trop considérables. Vienne une crise, le retrait de ces fonds est demandé brusquement et l'avenir de l'institution compromis.

Nous ne faisons aucune difficulté pour reconnaître que les dangers en temps de crise seront peut-être plus grands pour une caisse d'État que pour l'ensemble des

caisses libres répandues à l'intérieur d'un pays. Les déposants d'une caisse libre locale se connaissent parce qu'ils sont moins nombreux, ils savent les fonds employés dans le pays, tandis que, s'il y a une seule caisse d'État, le grand nombre des déposants engendra la défiance, la garantie de l'État qui, en temps normal, a incité les déposants à venir plus nombreux, ne sera plus pour beaucoup d'aucun poids. Tous les détenteurs de livrets se porteront en foule aux guichets de l'État, ne fût-ce que dans la crainte d'être devancés par d'autres.

On nous objectera : l'État a la ressource du fonds de réserve, qui dans toute caisse bien ordonnée a dû être constitué et celle de la clause de sauvegarde. Sans doute ce sont là des mesures d'une utilité réelle, mais forcément limitée. Le fonds de réserve serait vite épuisé. Par suite du surcroît de responsabilité qu'impose à l'État la gestion des caisses privées, on a calculé qu'il lui faudrait, même en se retranchant derrière la clause de sauvegarde, une disponibilité mensuelle de 4 ou 500 millions. Après la Révolution de 1848, il ne resta rien des 358 millions que détenaient les caisses privées, le remboursement total fut exigé. En 1870, l'État qui était responsable de 695 millions, put se tirer d'affaire, grâce à la clause de sauvegarde et à une avance onéreuse de la Banque de France de 40 millions. Mais il ne faut pas perdre de vue que c'est aujourd'hui de plus de 3 milliards et demi qu'il répond.

Tels sont les dangers, peut-être exagérés (espérons-le) qui menacent en temps de crise l'État dépositaire de l'épargne populaire. Ce danger peut-il être évité ? Oui, du

moins dans une large mesure. Nous croyons même que le danger consiste non pas tant dans l'accumulation des capitaux que dans l'emploi défectueux qui en est fait. Du jour où l'État aura adopté un mode de placements variés et rapidement réalisables, il ne sera plus exposé à manquer aux conditions du contrat intervenu entre les déposants et lui. Une étude de législation comparée va dégager cette vérité.

Instruit par l'exemple de ce qui avait eu lieu pour les anciennes caisses privées, le législateur français aurait dû, lors de la création de la caisse postale, déterminer d'une façon large, l'emploi des fonds qui ne devaient pas manquer de s'y accumuler. Or, la commission nommée par la Chambre des Députés, pour étudier le projet de loi sur la caisse postale, ne nous semble pas s'être rendu compte du danger que fait courir à l'État le mode de placement des capitaux admis. Ainsi elle dit : « La présence des capitaux trop considérables dans les caisses de l'État aurait été un danger, si l'emploi n'en avait été réglé par une disposition très sage » (1). Or, cette disposition si sage dont parle la commission est contenue dans l'article 19 de la loi du 9 avril 1881, qui prescrit à la caisse des dépôts et consignations d'employer les fonds de la caisse d'épargne en valeurs de l'État français, c'est-à-dire en rentes ou en compte-courant au trésor.

Hâtons-nous de constater, pour l'excuse de la commission, qu'elle n'en était pas arrivée là sans quelque hésita-

1. Rapport à la Chambre. *Journal officiel*, 2 juillet 1880.

tion. Dans un premier rapport, M. Audiffred avait demandé deux choses : 1° Que les fonds de la caisse d'épargne postale ne restassent pas à la disposition du gouvernement, pour ne pas lui donner des tentations d'accroître la dette flottante ; 2° Que ces fonds fussent prêtés aux départements et aux communes.

Cette dernière disposition avait été retirée du texte de la commission par le Sénat, sur les instances du ministre des finances, sous le prétexte que la caisse postale, étant obligée de tenir ses dépôts constamment à la disposition de ses créanciers, ne pouvait consentir de prêts à long terme.

Examinons quels arguments ont été invoqués en faveur de l'emploi exclusif en rentes. Ce système, disent ses partisans est celui qui offre le plus de sécurité. Quelle signature vaut comme sûreté celle de l'État ? Suit généralement l'éloge de l'admirable vitalité du crédit français, des considérations patriotiques qui recommandent de favoriser l'essor des valeurs françaises, etc. Nous ne faisons aucune difficulté pour constater la vitalité du crédit de la France, mais enfin il y a un terme à son élasticité. Notre dette publique est arrivée au chiffre formidable de 30 milliards. Quant aux considérations patriotiques, elle nous semblent singulièrement exagérées. Il est incontestable qu'une caisse d'État doit employer une partie de son avoir en valeurs de l'État ; que cette partie soit considérable, nous l'accordons encore, mais de là à l'emploi exclusif, la différence est énorme. Ce qui fait la sécurité des placements c'est leur multiplicité même. Que l'État dans le choix de ses valeurs opère une sélection limitée, rien n'est plus

raisonnable, mais qu'il ne se confine pas dans une seule valeur si solide soit-elle. Les autres États qui possèdent des caisses nationales, n'ont point par patriotisme mal entendu, composé leur portefeuille uniquement de rentes. Même la caisse postale anglaise qui se rapproche le plus de nous, n'emploie pas exclusivement ses fonds en consolidés. Son portefeuille comprend en outre des prêts locaux, des bons de Suez, des bons des commissaires de l'Irlande, des fonds turcs, égyptiens et canadiens garantis, des actions du télégraphe de la Mer Rouge et des Indes, des valeurs sur l'église irlandaise, etc.

Dans le système, suivi en France, toutes les fois qu'un lot de rentes passe des mains du public à la caisse des dépôts et consignations, l'État se trouve avoir transformé en dette à vue une dette perpétuelle. Supposons, en effet, une demande de remboursement en masse, l'État qui doit rembourser en numéraire toutes les demandes, n'aura d'autres ressources que de vendre les rentes que la caisse des dépôts et consignations a achetées en vertu de la loi.

Dans quelles conditions se ferait la vente de ces rentes, en temps de crise? Il est nécessaire de faire ici une distinction entre les crises industrielles et les crises politiques. En cas de crise industrielle, les demandes de remboursement ne produiront peut-être pas grand effet sur le cours des rentes. Le pays, tout en étant en proie à une gêne économique considérable, pourra peut-être même voir le cours des rentes s'élever, car si l'industrie est délaissée, les capitaux disponibles, en quête d'un placement, se dirigeront vers les rentes dont ils provoquent

ront la hausse. Donc, dans ce cas, l'État pourra vendre dans des conditions acceptables.

Mais supposons une crise politique, et certes ce n'est point là une hypothèse gratuite. Depuis un siècle, la France a passé par des révolutions multipliées. Supposons une guerre, ou même une simple campagne de presse contre les caisses d'épargne. Les demandes de remboursement afflueront. L'État va être obligé de vendre ces rentes. Or, dans toutes les crises politiques (les plus à craindre), les rentes subissent des dépréciations considérables. En temps normal, l'achat de rentes opère « mécaniquement » et comme à jet continu par la caisse des dépôts et consignations a surmené les cours; la crise, au contraire, précipitera la baisse par l'obligation où se trouvera l'État de vendre à tout prix et en masse pour satisfaire aux demandes de remboursement.

Les partisans de l'emploi exclusif en rentes, objectent ceci : Sans doute, en cas de révolution ou de crise, l'État serait obligé de vendre des rentes dans des conditions désavantageuses, mais grâce à la plus-value des achats antérieurs, il faudrait que cette baisse dépassât 12 0/0 pour qu'il y eût perte.

Lors du vote de la loi du 4 février 1893, réprimant les provocations au retrait des fonds déposés dans les caisses d'épargne, le ministre des finances se déclarait rassuré par l'excédent considérable que présentent les rentes achetées, comparativement à la dette des caisses d'épargne. « Au 31 décembre dernier, disait-il, la valeur des titres qui figurent au portefeuille de la caisse des dépôts et consignations, tant au compte des caisses

d'épargne privées, qu'au compte de la caisse nationale d'épargne, s'élevait à 4.399.224.934 francs, soit 494.455.653 francs de plus que les sommes dues par ces caisses. Avec la réserve, la plus-value n'est pas inférieure à 555 millions » (1).

Nous sommes loin d'approuver la campagne de presse qui a motivé le vote de la loi de 1893, mais malgré ces chiffres, nous ne pouvons partager l'optimisme du ministre des finances d'alors. Nous estimons qu'un changement de législation s'impose à bref délai. Notre critique n'est pas l'œuvre de l'esprit de parti, mais comme le constatait lui-même un esprit des plus modérés, M. Aynard. « Dans dix ou quinze ans, la caisse des dépôts et consignations gèrera 6 à 8 milliards. Elle détient prisonnières les ressources en partie amassées pour les mauvais jours, et qu'elle ne pourrait rendre aux mauvais jours. Il y a là une question grave, terrible pourrait-on dire, qui ne s'est jamais présentée avec une pareille importance dans nos grandes secousses intérieures » (2).

En effet, aux observations du ministre, nous opposons les deux considérations suivantes. Cette plus-value, qui a été réelle autrefois, a cessé d'exister depuis ces dernières années. Notre 3 0/0 perpétuel, le 3 0/0 amortissable et le 3 1/2 sont au-dessus du pair, grâce précisément aux achats répétés de la caisse des dépôts et consignations. A quel taux seraient vendues en temps de

1. Chambre des députés. Séance du 31 janvier 1893.

2. Rapport à la Chambre. *Journal officiel*. Annexes, 1891, p. 1340.

crise, ces rentes achetées aujourd'hui au-dessus du pair? Si sur les rentes achetées anciennement la caisse n'éprouvait aucune perte, il n'est pas téméraire d'affirmer que sur les rentes achetées récemment l'opération serait désastreuse et chaque jour qui s'écoule augmente le danger.

Il faudrait, dit-on, un recul de 12 0/0 pour qu'il y eût perte. Mais que parle-t-on de 12 0/0? L'expérience de 1848 et de 1870 nous semble convaincante à cet égard. Rien n'est brutal comme un chiffre, dit-on; or, voici quelques chiffres extraits des tableaux des cours de valeurs publiques de M. Alphonse Courtois. En 1848, nous trouvons la rente cotée aux taux suivants: le 50 0/0 à 50 francs, le 4 0/0 à 46 et le 3 0/0 à 32, 50, soit une dépréciation de plus de 50 0/0 de la valeur que ces mêmes titres avaient eu dans l'année.

En 1871, le 4 1/2 0/0 tombe à 74 fr. 50 et le 3 0/0 à 50 francs 35, soit une baisse de 40 pour 0/0.

Les partisans de l'emploi exclusif en rentes reprennent. Si les circonstances sont trop défavorables, l'État au lieu de jeter sur le marché une grande quantité de rentes, s'adressera à une grande institution de crédit et empruntera sur ces rentes. La Banque de France est toute désignée pour faire ces avances sur titres, d'autant plus qu'en pareille circonstance, on ne lui marchandera pas le cours forcé. Mais la banque règlera nécessairement la somme de ses avances sur la valeur des titres fournis; or, ces titres étant dépréciés de moitié, le chiffre des avances auxquelles ils servent de gage deviendra forcément insuffisant si la crise se prolonge trop longtemps.

En 1848 et en 1870, l'État responsable des fonds des caisses d'épargne s'est tiré d'affaire en obligeant les déposants à être remboursés pour partie en rentes. Ce procédé constitue une violation du contrat intervenu entre le déposant et le dépositaire. L'État a promis de l'argent et non des rentes. D'ailleurs qu'arrivera-t-il ? Les épargnants ayant besoin d'argent vendront ces rentes, le résultat sera le même que si c'était l'État qui vendait.

En résumé, nous croyons que même une caisse d'épargne nationale ne doit pas employer tous ses fonds en achat de rentes. Nous examinerons plus tard quels emplois ont été proposés. Revenons à l'exposé de la loi de 1881.

La loi de 1881 permet à la caisse d'épargne postale, comme d'ailleurs aux caisses privées, de faire des avances au trésor avec les fonds recueillis. Le chiffre de ce compte courant n'étant nullement limité, il en résultait que l'État puisait à pleines mains dans les fonds des caisses d'épargne, tantôt pour couvrir un déficit, tantôt pour exécuter de grands travaux publics. Ce sont les fonds des caisses d'épargne qui ont payé l'exécution du plan Freycinet. Cette législation était pleine d'inconvénients. « C'est que l'État moderne, même bien géré, est un terrible et insatiable dévorateur d'argent ; les usages qu'il fait des capitaux dont il a la disposition sont involontairement mêlés de prodigalités » (1). La faute n'en est pas à tel ministre, ni à telle forme de gouvernement, mais au

1. Rostand. *La réforme des caisses d'épargne françaises*, p. 114.

régime lui-même. Le gouvernement recevant chaque jour l'argent des caisses d'épargne, dépensera en quelque sorte sans s'en douter et se trouvera fort embarrassé le jour où il faudra restituer.

Voici d'ailleurs les résultats qu'avait produits le régime. En 1883, la caisse des dépôts et consignations, qui reçoit les fonds des caisses d'épargne et qui les remettait presque en totalité au trésor, avait en compte courant plus d'un milliard portés par le trésor sur le compte de la dette flottante. Pour se débarrasser de cette énorme dette, le trésor a fait une consolidation de rentes en remettant à la caisse des dépôts et consignations, un titre de rente amortissable de 40.241,550 francs de rentes, pour un capital nominal de 1.341.385.000 francs. En 1885, nouvelle consolidation pour un compte courant de plus de 400 millions.

M. Léon Say essaie de justifier ces consolidations : « Les fonds du compte courant, dit-il, s'ils étaient restitués en espèces à la caisse des dépôts et consignations, serviraient à des achats de rentes; or, la consolidation de la dette flottante dans laquelle ils sont entrés, se faisant au moyen d'une émission de rentes, il a paru plus simple de remettre à la caisse des dépôts et consignations, les rentes auxquelles elle a droit en atténuation de son compte courant, au lieu de lui rendre des espèces que le gouvernement se serait procurées, pour qu'elle vint ensuite acheter des rentes en bourse. L'affaire se traite ainsi entre les intéressés sans passer par la Bourse. » Il n'en est pas moins vrai que cette émission de rentes cache un emprunt, emprunt d'autant plus dangereux pour le

pays qu'il est clandestin. M. Léon Say constate lui-même plus loin « la facilité avec laquelle le gouvernement a pu se procurer des fonds dans le passé au moyen du grossissement continu et en quelque sorte occulte du compte courant » (1).

Il faut reconnaître que le danger a à peu près disparu de ce côté-là. M. Sadi-Carnot, ministre des finances, effrayé de la responsabilité du trésor, fit insérer dans la loi de finances du 26 février 1887, une disposition limitant à 100 millions pour les caisses privées et à 50 millions pour la caisse postale, le chiffre maximum des avances que le trésor pourrait recevoir au compte de ces établissements. On objecte que rien ne sera plus facile au ministre des finances d'éluder la loi, s'il est d'accord avec les chambres ; il n'aura, dit-on, qu'à faire voter chaque année un emprunt équivalent aux sommes dont disposent les caisses d'épargne et la caisse des dépôts et consignations s'empressera d'acheter cette rente avant même qu'elle ait été lancée sur le marché. On ajoute même, que l'État ayant besoin d'une certaine somme, si les Chambres votent un emprunt, il vaut mieux faire passer ces rentes à la caisse des dépôts, en échange des capitaux de l'épargne, pour éviter que ces nouvelles rentes ne viennent sur le marché faire concurrence aux anciennes. Ce procédé est évidemment possible, mais il porte en lui-même son frein, c'est la publicité qu'il exige, publicité qui est une garantie précieuse pour le pays.

Depuis la loi des finances du 26 décembre 1890, l'État

1. Léon Say. *Dict. des finances. Caisses d'épargne*, p. 149.

paie à la caisse des dépôts et consignations 2 pour 0/0 d'intérêt pour les sommes du compte courant, au lieu de 4 pour 0/0 (loi de 1881). Réduit dans ces limites, le compte courant a une réelle utilité. Il constitue pour la caisse d'épargne un fonds de roulement d'une disponibilité presque immédiate et cela sans trop obérer le trésor.

L'emploi des fonds d'une caisse d'épargne, disons-nous au commencement de ce chapitre, doit contribuer à l'activité économique du pays, servir à la production, retomber en pluie fécondante sur les régions où les économies se sont constituées. M. Leroy-Beaulieu a fait à ce point de vue le procès des caisses d'épargne d'État : « Elles pompent, sur toute la surface du territoire, les infiniment petits d'épargne pour les transformer en rentes sur l'État, c'est-à-dire en richesses passives. Par ce procédé, elles stérilisent en quelque sorte tous les hameaux, tous les villages, toutes les petites villes, prenant tous les embryons de capital qui s'y produisent et allant les engloutir dans la capitale en atténuation de la dette flottante et du passif général du trésor (1) ».

« L'adduction forcée à la dette de l'État, dit encore M. Rostand, aboutit en matière économique, comme en matière politique, à une centralisation excessive, à l'apoplexie pour le cerveau, à la paralysie pour les extrémités (2). » L'emploi exclusif en rentes est absolument anti-économique. M. de Malarce approuve ce système sous

1. Leroy-Beaulieu. *L'État moderne et ses fonctions*, p. 396.

2. *La réforme des caisses d'épargne*, p. 99.

prétexte que la production reçoit toujours la même quantité de capitaux. D'après lui, la caisse des dépôts et consignations en achetant des titres de rente rend libres les capitaux des possesseurs de ces titres. Ces capitaux rendus libres, vont vers le commerce, l'industrie, l'agriculture. Cette théorie, malgré le poids que lui donne l'autorité de M. de Malarce, ne nous paraît pas exacte. Parmi ces vendeurs de rentes, les uns vendent parce qu'ils sont gênés, pour payer des dettes, les autres vendent pour spéculer. Nous serions plutôt de l'avis de M. Hubbard, qui à la Chambre s'exprimait ainsi : « En achetant des titres de rentes, il est vrai que l'on dégage une certaine partie du capital, mais ce capital ne va pas à l'industrie et au commerce ; il reste dans les environs de la Bourse et revient à la charge dès le lendemain sur le marché de la rente (1). »

Les théoriciens de l'économie politique ont encore invoqué l'argument suivant en faveur de l'emploi exclusif en rentes. C'est, disent-ils, une légitime compensation pour les charges que s'impose l'État, en créant une caisse d'épargne nationale. Ces sacrifices ne sont pas si exorbitants qu'on veut bien le dire. D'ailleurs, ne vaut-il pas mieux que l'État les fasse pour l'épargne, dont l'influence moralisatrice est incontestée, plutôt que d'être obligé de les faire pour combattre le paupérisme et réprimer la criminalité.

Signalons, dans cet ordre d'idées, une proposition dont M. Hubbard s'est fait au Congrès des institutions de

1. *Journ. off.* Débats parlam. Séance du 21 mai 1892.

prévoyance, le porte-parole autorisé. Il aurait voulu charger la caisse d'épargne d'État de fournir des fonds à tous les monts-de-piété de France. Un individu a quelques économies, il les porte à la caisse d'épargne postale, par exemple, et reçoit 2 fr. 75 d'intérêt par an. Le même a besoin quelque temps après d'une petite avance ; il va au mont-de-piété et paie 8 pour 100 d'intérêts. Le contraste paraît choquant, et cependant la faute n'en est pas au mont-de-piété, car ce dernier est lui-même obligé d'emprunter à de grosses banques, à de gros capitalistes qui font payer cher leurs services. Si on y ajoute les frais de garde, de prise, de vente, on arrive vite à ce taux qui au premier abord semble si élevé. Ne serait-il pas juste d'employer à cette œuvre les fonds des caisses d'épargne, de « transmettre à un travailleur, la petite épargne amassée par un autre travailleur (1) ». Tout en rendant justice à la philanthropie de l'idée, nous ne pouvons en pratique l'admettre que pour partie. Une caisse d'épargne nationale ou privée ne devra jamais employer en prêts aux monts-de-piété, qu'une partie, toujours très faible, de son avoir, par la raison que les caisses d'épargne et les monts-de-piété, se trouvent avoir besoin de leurs ressources aux mêmes moments, c'est-à-dire en temps de crise. Placer tous les fonds d'une caisse d'épargne dans les monts-de-piété, c'est s'exposer à ne pouvoir répondre aux demandes de remboursement.

Divers projets ont été déposés depuis 1881, dans le but de remédier à l'étroitesse de la législation sur l'emploi

1. *De la création d'une caisse d'État.*

des fonds. Le besoin d'une réforme se fait encore plus sentir pour la caisse postale que pour les caisses privées. Ces dernières, devançant l'autorisation du législateur, ont, en vertu de simples autorisations administratives variées dans une certaine proportion la composition de leur portefeuille. Quelques grandes caisses privées comme celles de Lyon et de Marseille ont employé une partie de leurs fonds à la construction d'habitations ouvrières à bon marché, mais la caisse postale est toujours restée dans la stricte légalité en ne prenant que des rentes et des bons du trésor.

En 1885, M. G. A. Hubbard déposa le projet suivant (1). Les fonds de la caisse d'épargne postale et les fonds des caisses d'épargne versés à la caisse des dépôts et consignations devront être employés par celle-ci :

- 1° En prêts sur première hypothèque ;
- 2° En prêts aux départements et aux communes ;
- 3° En escompte d'effets, soit nationaux, soit internationaux, valeur de première signature.

Cette disposition imitée de la caisse nationale belge nous paraît devoir être reprise par le législateur de l'avenir. En temps de crise intérieure, la caisse se trouve avoir dans ces effets internationaux une valeur sûre, pas dépréciée et d'une réalisation facile ;

- 4° En rentes sur l'État ;
- 5° En valeurs du trésor.

Le projet autorisait la caisse des dépôts et consignations, à émettre des obligations foncières, départementales

1. Voir *Jour. offic.*, 1885. Chambre, annexes, p. 110.

les ou communales, en représentation des sommes effectivement placées par elle en première hypothèque ou prêtées aux départements et aux communes. A cet effet, deux commissions, l'une de prêts sur propriétés foncières, l'autre d'escompte, devaient être instituées à la caisse des dépôts et consignations.

Un autre projet présenté en 1888 par le gouvernement (1) « sur la répartition des bénéfices et l'emploi des fonds de la caisse nationale d'épargne » se montrait plus timide. L'article 4 autorisait la caisse des dépôts et consignations à employer les fonds de la caisse nationale, après autorisation du ministre des finances, en valeurs de l'État français, des départements ou des communes, ou en obligations dont le revenu est garanti par l'État.

Enfin le Sénat a voté en deuxième lecture (séances du 4 mai 1894, et jours suivants), un projet de loi sur la réforme des caisses d'épargne. Les trois premiers alinéas de l'article 1^{er} sont étendus à la caisse postale en vertu de l'article 24 du projet. Voici quel serait l'emploi des fonds permis à la caisse postale ;

1° Valeurs de l'État ou jouissant d'une garantie de l'État ;

2° Obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce, en obligations foncières et communales du crédit foncier ;

1. Projet Peytral. *Journ. off.* Chambre, annexes 1888-89, p. 110.

3° En lettres de change sur la France et sur l'étranger, revêtues de trois signatures au moins, à une échéance de trois mois au plus pour une somme ne dépassant pas 100 millions.

Le mot « négociables » qui figure dans le paragraphe 2, a été vivement critiqué, lors de la discussion à la Chambre des Députés. Deux amendements présentés par M. Hubbard et Siegfried autorisaient la caisse des dépôts et consignations à prêter directement aux départements et aux communes, sans que ces prêts fussent représentés par des titres négociables. On faisait remarquer que les titres négociables entraînent des frais d'autant plus élevés que l'emprunt est plus faible. Ces frais d'émission, de publicité, etc., varient de 0 fr. 30 à 0 fr. 50 0/0. C'est là un supplément d'intérêt qui est supporté en définitive par les contribuables. Le mot négociable empêche la vente des titres qui n'ont pas déjà passé par un intermédiaire, et en supprimant le mot on supprime l'intermédiaire coûteux. La Chambre, après une discussion assez confuse, avait adopté cette suppression, mais le Sénat a rétabli en seconde lecture la condition de négociabilité.

Nous pensons que le Sénat a sagement agi. En effet, qu'arrivera-t-il si l'on autorise la caisse des dépôts à prêter directement aux communes. Au bout d'un certain temps, les sommes dues aux déposants seront représentées par des créances sur de petites communes de 200 ou 300 habitants qui en temps de crise ne paieraient pas. Croit-on d'ailleurs que la réalisation de ces prêts directs ne coûterait rien. De plus, toutes les communes qui doivent

au Crédit foncier demanderaient à emprunter à la caisse des dépôts et consignations pour convertir leur dette en bénéficiant d'un taux d'intérêt moins élevé. Il n'y a pas de raison pour faire un choix entre les communes; toutes doivent être égales devant le crédit. Éliminer certaines communes, ou même limiter jusqu'à concurrence de 20 millions, comme on l'a proposé, la somme à affecter à ces prêts communaux, c'est tomber dans l'arbitraire. C'est donc 1.200 millions de francs de rentes que la caisse des dépôts devrait jeter sur le marché, pour satisfaire aux demandes des communes. Le crédit foncier, de son côté, recevant 1.200 millions de remboursement d'emprunts communaux, va se trouver obligé de racheter pour pareille somme d'obligations communales à 50 ou 80 fr. au-dessus du cours où elles ont été émises. Il résulterait de tout ceci une grande perturbation financière.

Enfin un titre négociable, émis par un établissement de crédit connu et portant la signature d'un département ou d'une commune, constitue une valeur cotée à la Bourse et dont la réalisation est plus facile et plus fructueuse qu'une simple créance, sur une commune rurale quelconque.

Le texte de la Chambre des Députés, par les facilités qu'il ouvre aux communes, arriverait à ce résultat de les pousser à emprunter et à augmenter leur dette déjà trop lourde.

Aux trois paragraphes précités, la commission du Sénat avait ajouté « en valeurs des trésors étrangers à l'échéance de une année au plus ». Il est regrettable que le Sénat n'ait pas sanctionné par son vote cette disposition imitée

de la caisse nationale belge et qui permet de se procurer des ressources précieuses, en cas de calamités nationales ou de secousses intérieures, alors que les fonds nationaux subissent une baisse considérable.

Quoiqu'il en soit, le projet de 1894, malgré les heureuses innovations qu'il contient, ne satisfait pas tout le monde. M. Fresneau l'a particulièrement critiqué lors de la discussion générale. On trouve encore ce projet trop timide et trop centralisateur.

Il est certain que la liste des emplois permis aurait pu être étendue sans danger. On aurait pu ajouter, les actions de la banque de France, les valeurs sur lesquelles la banque de France ou le Crédit foncier consentent des avances, les obligations des monts-de-piété, les actions des principales compagnies d'assurance, les prêts aux sociétés coopératives et le réescompte du papier des banques populaires, sauf à déterminer la mesure dans laquelle chacune de ces sortes d'emplois serait permise.

Mais la caisse d'épargne peut-elle se livrer à des opérations de banque proprement dites avec des particuliers, telles que prêts hypothécaires, escompte de papier commercial, etc? M. Leroy-Beaulieu (1) repousse vivement cette idée. Il craint qu'en France, où les caisses d'épargne privées et postales dépendent de l'État, des autorités préfectorales ou municipales, il ne se produise des abus d'influence, des prêts exagérés faits à des politiciens locaux. Contre les prêts hypothécaires, on invoque en outre leur échéance forcément éloignée. La caisse d'épargne, dit-

1. *Economiste français*, 27 décembre 1890.

on, n'a que faire en temps de crise, de maisons ou de terres hypothéquées, ce qu'il lui faut c'est de l'argent comptant. La mobilisation du crédit hypothécaire permettrait de remédier à cette indisponibilité. D'ailleurs les prêts hypothécaires ne devront jamais constituer qu'une très petite partie des placements d'une caisse d'État. La caisse nationale de Belgique, si libérale dans l'emploi des fonds, n'affecte aux prêts hypothécaires qu'une infime portion de son avoir.

Pour répondre à la question, une caisse d'épargne doit-elle être une banque, une distinction s'impose. S'agit-il d'une caisse libre; autonome, rien ne s'oppose selon nous à ce qu'elle fasse de la banque. Son champ d'action est généralement limité, ses administrateurs sont du pays, connaissent les déposants, leur degré de solvabilité, etc... La banque peut donc se faire non-seulement avec sécurité mais encore avec utilité pour le pays. Les caisses d'épargne autonomes d'Italie et d'Autriche ne sont autre chose que des banques se livrant aux opérations les plus variées, réescompte du papier des banques populaires, avances aux petits commerçants, aux agriculteurs, subventions aux institutions charitables, etc... Elles opèrent la décentralisation du crédit en faisant fructifier sur place les épargnes du peuple. La législation libérale qui régit l'emploi des fonds de ces caisses, leur permet d'avoir toujours des ressources de même nature que leurs engagements. A ce point de vue, les caisses libres présentent une réelle supériorité sur l'État banquier universel. L'État, en effet, est centralisateur par nature. Il lui est impossible de se rendre un compte exact des besoins

multiples et spéciaux d'une population répandue sur toute l'étendue du territoire ; il ne peut rentrer en rapports individuels avec ceux qui la composent. L'administrateur d'une caisse libre, qui voit dans la caisse d'épargne une œuvre de philanthropie locale, aura toujours plus de dévouement et de sagacité qu'un fonctionnaire la plupart du temps étranger au pays.

Le professeur Wagner, poussé par M. de Bismarck, qui voyait dans cette idée un instrument de gouvernement, a soutenu la théorie de l'État, banquier universel du pays. Un pareil système, dangereux pour la liberté des citoyens n'est pas sans inconvénient pour l'État lui-même, qu'il charge d'une lourde responsabilité financière. Avec des caisses libres, la responsabilité s'atténue en se partageant entre elles toutes. L'inconvénient est encore plus grand en France que partout ailleurs. La sagesse en matière de banque, disions-nous, consiste à avoir toujours des ressources de même nature que ses engagements, c'est à dire réalisables immédiatement et sans perte. Or, l'emploi exclusif des fonds en rentes, est loin, nous l'avons constaté, de répondre à ce programme.

Il reste un mode de placement qui a été très préconisé, c'est l'emploi d'une partie des fonds, en constructions d'habitations ouvrières à bon marché. Certaines caisses privées ont obtenu l'autorisation d'affecter à cet usage une partie de leurs ressources personnelles. Nous ne contestons pas tout ce que cet emploi peut avoir de philanthropique, mais nous croyons que de pareilles entreprises doivent être l'œuvre de l'initiative privée et non celle d'une caisse d'épargne, surtout d'une caisse

d'épargne d'État. Si au début de tels placements peuvent donner l'illusion d'être lucratifs, au bout d'un certain temps les réparations de toute sorte absorbent une grande partie du revenu. Et puis, il y a forcément des non valeurs, des loyers non payés : voit-on d'ici la caisse nationale d'épargne faisant saisir et expulser ses locataires.

Voici pour terminer ce chapitre quelques détails de législation comparée.

Les fonds des caisses d'épargne, qui en France viennent augmenter la dette de l'État, ont contribué à l'éteindre en Angleterre. M. Gladstone a employé une partie des fonds des trustees savings banks et du post office savings bank à faire de l'amortissement. Il a commencé en 1855 et trente ans après, en 1885, la dette anglaise s'est trouvée réduite de 1 milliard 250 millions sans presque qu'on s'en soit aperçu. Il fit de l'amortissement en quelque sorte à l'insu du Parlement en usant d'un petit article d'une loi de 1855 ainsi conçu : « Les lords de la trésorerie pourront de temps en temps, convertir en annuités, une partie des fonds de la caisse d'épargne, placés en rentes perpétuelles ».

L'annuité est l'intérêt d'un capital avec une petite fraction de ce même capital. Or, voici comment s'y prenait M. Gladstone. Tous les ans, il présentait au Parlement son petit compte d'annuités à voter dans le budget. Comme il est très difficile de distinguer dans l'annuité, la part capital et la part intérêt, le Parlement pouvait croire qu'il s'agissait d'intérêts de la dette à payer. Il votait les fonds, tandis que si on lui eût demandé ouver-

tement de l'argent pour amortir, il l'eût probablement refusé, car les effets de l'amortissement frappent moins l'esprit que le moindre dégrèvement d'impôts, ils sont plus lointains, moins immédiats.

M. Gladstone a encore employé les fonds des caisses d'épargne à faire revivre ce qu'on a appelé les annuités terminables. Ces annuités s'éteignent d'elles-mêmes, elles comprennent une partie en capital et une partie en intérêts. Une fois que l'État a payé sous cette forme les « termes », c'est-à-dire les versements convenus, il ne doit plus rien. Or, en 1883, 128 millions d'annuités à échéance de 1885 ont été maintenus pendant vingt ans, jusqu'en 1906, de façon à réduire la dette consolidée de plus de trois milliards. Les économistes ont avec raison signalé le danger de ce système d'annuités chez les particuliers. En effet, le particulier qui place son bien à annuités terminables, n'a pas souvent la force de volonté de séparer dans l'annuité la part capital de la part revenu. Souvent, il consomme le tout, « *lautius vivendo* », sans se préoccuper de l'avenir.

Mais de pareils inconvénients ne sont pas à craindre, si le placeur à fonds perdu est une administration sage et éclairée, comme l'est le National debt office. Les lords commissaires pour la réduction de la dette, ont soin de replacer à mesure la fraction du capital qui rentre avec l'annuité. Cet argent a été employé en titres de travaux publics et autres valeurs plus fructueuses que les rentes, car si on avait remplacé en rentes on aurait perdu, puisque l'amortissement, même par les annuités, élève le cours de la rente et réduit le revenu du rentier d'État.

Le post office savings-bank emploie le surplus de ses fonds en obligations des comités des travaux publics et de la ville de Londres, fonds égyptiens, fonds turcs, fonds canadiens, bons de Suez, consolidés, etc.

En Italie, tous les fonds de la caisse postale sont versés à la caisse des dépôts et prêts qui les emploie en rentes sur l'État, bons du trésor, compte-courant avec le trésor, en prêts aux provinces, aux communes et à leurs établissements, en obligations foncières (art. 16 de la loi de 1875). Les fonds de la caisse postale doivent être destinés dans l'esprit du législateur italien à développer la vicinalité encore si incomplète dans certaines parties de l'Italie. L'article 18 de la loi de 1875 décide que les prêts aux communes rurales se feront de préférence pour la construction des routes communales obligatoires.

En Hollande, les fonds déposés à la caisse postale et centralisés à la banque des Pays-Bas, sont placés, moitié en titres de la dette nationale, en obligations des provinces, des communes, des comités des terrains desséchés, moitié en prêts à trois mois au plus sur valeurs admises par la banque des Pays-Bas.

La loi autrichienne du 19 novembre 1887 a déterminé dans un esprit très large l'emploi des fonds de la caisse postale (1). La direction des caisses d'épargne postales, dit l'article 7, doit toujours conserver à sa disposition, en argent comptant, une partie des fonds qu'elle reçoit pour

1. La province de Galicie contient des exploitations de sel gemme considérables (Mines de Wielicza).

le service des traites (chèques et opérations de compensation et ce dans une mesure correspondant aux besoins présumés). Le placement du surplus peut être effectué :

1° Au moyen de l'acquisition de bons hypothécaires partiels (obligations de salines) (1) ;

2° Au moyen de remises en compte-courant à courte échéance à des maisons de banque (versements en compte-courant) ;

3° Au moyen de prêts, sur nantissement d'obligations de la dette unifiée de l'État et de la dette publique des royaumes et états représentés au Reichsrath, ou des valeurs autrichiennes que la banque austro-hongroise a le droit d'accepter en garantie de prêts, aux termes de ses statuts, enfin d'actions et de lettres de gage de la banque austro-hongroise (opérations de prêts, avec exclusion des opérations de reports) ;

4° Au moyen de l'escompte de coupons des valeurs énumérées, alinéa 3°, ou de lots de l'état autrichien dont les tirages ont déjà eu lieu, ainsi que de valeurs de l'espèce indiquées au 3°, désignées par le sort pour être remboursées, enfin de mandats de remboursement d'impôts ;

5° Au moyen de l'escompte de lettres de change, déjà escomptées par une banque, une caisse d'épargne ou une société d'avances ou de crédit enregistrée conformément à la loi du 9 avril 1873 ;

6° Au moyen d'achats d'obligations de la dette publique, de lettres de gage et d'obligations de priorité, dans

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1887, p. 440.

la mesure où ces valeurs peuvent être acceptées en garantie de prêts, conformément au 3° de cet article.

La durée des prêts indiqués au 3°, ainsi que le délai dans lequel les valeurs à escompter conformément au 4° et les lettres de change à escompter conformément au 5°, doivent être payables dans les royaumes et états représentés au Reichsrath, sont limités à trois mois au plus.

En Russie, où la concentration politique est pourtant excessive, les sommes recueillies dans les diverses agences de la caisse d'épargne impériale ne sont pas exclusivement employées en fonds d'état. L'emploi a lieu principalement en valeurs qui ont un but spécial d'utilité publique, comme le démontre le tableau suivant :

Au 1^{er} janvier 1891, voici quel était l'emploi des fonds de la caisse d'épargne russe.

22.222 billets de banque 5 0/0 valant. . .	6.905.130 fr.
Rentes russes	1.248.700 fr.
123.287 obligations, empire du Levant . .	4.297.580 fr.
8.624 chemins de fer 1886, 5 0/0. . .	41.712.600 fr.
52.917 obligations, banque de la noblesse.	179.247.750 fr.
Obligations 4 0/0, emprunt 1887. . . .	1.958.900 fr.
Obligations chemins de fer russes. . .	1.253.650 fr.
Chemins de fer du midi.	6.480.000 fr.

Nous avons réservé pour la fin l'exposé de l'emploi des fonds par la caisse nationale de Belgique, parce que la législation belge nous paraît à ce point de vue présenter une réelle supériorité.

L'actif de la caisse d'épargne belge est divisé en trois catégories :

1° Le fonds de roulement qui reste dans la caisse de la banque nationale, pour faire face aux demandes de remboursement et aux différentes opérations qu'elle peut être tenue d'effectuer pour le compte du gouvernement.

2° La part destinée à des placements provisoires ;

3° La part destinée à des placements définitifs.

Les placements provisoires jouissent d'une disponibilité plus rapide que les placements définitifs. Ils sont effectués par les soins de la Banque nationale et consistent :

a) En escompte de lettres de changes et de billets à ordre ;

b) En avances sur effets de commerce, bons de monnaie ou d'affinage du pays ou de l'étranger ;

c) En avances sur warrants ;

d) En avances sur fonds publics belges ou des états étrangers, des communes ou des provinces, actions ou obligations des sociétés belges.

La durée moyenne de ces prêts varie de 3 à 6 mois.

Les placements définitifs, à échéance plus éloignée, sont effectués et réalisés, le cas échéant, par la caisse des dépôts et consignations, qui est chargée de garder ces valeurs et de verser à la banque nationale, au crédit de la caisse d'épargne, le produit des ventes et les revenus touchés. Ces placements définitifs se composent :

a) De fonds publics belges ou autres valeurs garanties par l'État ;

b) D'obligations sur les provinces, les villes, ou les communes de Belgique.

c) De cédules ou prêts hypothécaires;

d) D'obligations de sociétés belges qui, depuis cinq ans consécutifs au moins, ont fait face à tous leurs engagements au moyen de leurs ressources ordinaires.

Il faut ajouter à cette énumération les prêts agricoles et les prêts pour la construction d'habitations ouvrières, dont nous avons déjà parlé. Voici un tableau, donnant l'emploi des fonds de la caisse d'épargne belge pendant l'année 1890.

Fonds d'État.	148. 502. 163 fr.
Obligations des provinces, des communes et des sociétés.	55. 496. 610 fr.
Prêts hypothécaires et agricoles.	2. 220. 644 fr.
Immeubles.	3. 423. 411 fr.
Avances sur nantissement de valeurs.	9. 228. 000 fr.
Effets sur la Belgique et sur l'étranger.	63. 176. 293 fr.

Avec des placements si variés, la caisse d'épargne peut réaliser facilement, en toutes circonstances, les fonds nécessaires pour opérer les remboursements qui pourront lui être demandés. S'agit-il d'une crise politique qui fait baisser les fonds d'État, les réalisations porteront sur les valeurs du portefeuille commercial? S'agit-il au contraire d'une crise commerciale ou industrielle, la vente

des fonds d'État s'effectuera dans d'excellentes conditions, « et permettra non-seulement de faire face aux demandes de remboursement, mais encore de venir en aide au commerce, à l'agriculture » (1).

Les fonds étrangers ont été d'un grand secours pour la caisse d'épargne belge. En 1870, notamment, au moment où la Belgique mobilisait son armée pour protéger sa neutralité, l'escompte du portefeuille étranger accrût en moins de quinze jours, l'encaisse de 13 millions, qui joints aux ressources qui devaient provenir du portefeuille belge, fournirent à la caisse d'épargne, dans les trois mois, un disponible de 18 millions, soit les deux tiers des dépôts de cette époque.

Tous ces procédés donnent à la caisse nationale de Belgique, une supériorité incontestable sur la caisse nationale française. « L'organisation de la caisse belge, dit M. Léon Say, atténue dans une mesure sérieuse, les inconvénients des caisses d'épargne d'État, parce qu'elle ne pousse pas à l'excès de centralisation des épargnes, et ne fait pas obstacle, comme la plupart des caisses d'État, à l'emploi sur place des économies du peuple » (2).

1. M. Léon Cans. *Congrès de prévoyance*, p. 72.

2. Rapport général au nom du jury du groupe de l'économie sociale à l'Exposition de 1889.

CHAPITRE II

Du maximum et du minimum des dépôts.

Il semble au premier abord que la fixation d'une limite à la faculté d'accumulation des dépôts individuels soit une mesure fâcheuse. Puisque l'épargne est si favorable, à quoi bon l'entraver dans son développement? Pourquoi ne pas laisser à chaque déposant la liberté d'apprécier si le capital qu'il veut former est suffisant. « N'y a-t-il pas danger à provoquer des retraits prématurés? Beaucoup d'épargnes ainsi retirées sont perdues dans des tentatives de commerce ou d'industrie commencées avec des ressources trop faibles » (1). Cependant, la plupart des législations ont fixé pour les caisses d'épargne nationales et privées, un maximum et un minimum. Le minimum introduit pour des raisons de comptabilité pratique oscille généralement autour d'un franc, sauf à la caisse postale hollandaise où il est de 25 cents (0 fr. 50). En Angleterre, le maximum des dépôts est de 3.750 francs et 5.000 francs avec la capitalisation des intérêts. En Italie, 2.000 francs. En Belgique, il n'y a pas de limite, mais les bureaux de la caisse nationale ne peuvent

1. Cauwès. *Cours d'économie politique*, tome III, p. 568.

admettre de versements supérieurs à 5.600 francs, qu'après y avoir été autorisés, et de plus, l'administration a le droit de convertir en fonds publics belges la partie de tout livret dépassant 3.000 francs. Dans d'autres pays, comme en Suède et en Portugal, le livret postal, après avoir dépassé un certain chiffre, cesse d'être productif d'intérêts. En Autriche, le maximum des livrets de la caisse postale est fixé à 1.000 florins. Passé ce chiffre, les intérêts cesseront de courir, et si le déposant, voulant tourner la loi, s'est fait délivrer plusieurs livrets d'épargne, il perdra la partie du capital qui excède 1.000 florins, sauf remise accordée par le ministre du commerce pour des motifs sérieux.

En France, le chiffre maximum des dépôts a beaucoup varié depuis la création des caisses d'épargne. En 1835, ce maximum était de 3.000 francs, chiffre qui fut réduit à 1.500 francs en 1847 et à 1.000 francs en 1851. Ce chiffre de 1.000 francs était encore en vigueur quand fut votée la loi de 1881. Cette loi a élevé à 2.000 francs le maximum des dépôts de la caisse postale et des caisses privées. Tous les autres pays, sauf l'Italie, ont pour leurs caisses nationales un maximum plus élevé que nous. Par rapport au chiffre de 1835, cette limite de 2.000 francs n'a rien d'exagéré, étant donnée surtout la dépréciation du numéraire depuis cette époque.

Il faut signaler cependant trois exceptions au maximum, mais la seconde de ces exceptions n'a guère qu'un intérêt théorique.

a) Les rengagés de terre et de mer sont admis à verser à la caisse postale l'intégrité de leur prime de renga-

gement, quel qu'en soit le chiffre (art. 8 de la loi du 23 juillet 1881).

b) Les marins peuvent verser, à la caisse navale, le montant quel qu'il soit de leur solde, décompte et salaires à charge de produire un acte du conseil d'administration de leur équipage, visé par le préfet maritime pour justifier la provenances de ces sommes.

c) Enfin les sociétés de secours mutuels peuvent opérer des versements à la caisse postale jusqu'à concurrence de 8.000 francs (art. 13 de la loi de 1881). Des décisions postérieures ont concédé le même droit aux syndicats, aux compagnies de sapeurs-pompiers, aux comices agricoles, aux cercles d'officiers et aux fabriques paroissiales; les institutions de coopération, de bienfaisance et autres sociétés analogues, doivent obtenir l'autorisation de l'administration pour être admises à profiter de cette disposition.

Le projet de loi voté en mai 1894 par le sénat élève à 15.000 francs, ce chiffre de 8.000 francs.

La fixation d'un maximum pour les dépôts a été établie afin d'atténuer pour les caisses privées ou pour l'État, les dangers d'une demande de remboursement en masse. En limitant les capitaux qui s'accumuleront dans la caisse d'épargne, on évite à l'État des engagements trop lourds, et qu'il ne pourrait remplir en temps de crise. Aussi M. de Foville déclarait-il dans son rapport au nom du Jury international de l'Exposition de 1889, que: « Du jour où l'État s'est déclaré l'unique banquier des caisses d'épargne, la réglementation des dépôts individuels est devenue

une question non plus d'intérêt public, mais d'intérêt gouvernemental. » Il y a une part de vérité dans cette allégation. Il est certain que le maximum a surtout sa raison d'être dans une caisse d'État ou dans une caisse sous la responsabilité de l'État, et dont l'emploi des fonds est limitativement déterminé. Supposons une caisse libre. Du moment où les fonds seraient employés utilement, dès l'instant où ils serviraient à stimuler l'initiative et la liberté, quel inconvénient y aurait-il à admettre un large maximum?

Le maximum de 2.000 francs a subi ces derniers temps de nombreuses critiques. On dit que la caisse d'épargne ne doit être destinée qu'à la petite épargne, que toute somme dépassant 500 francs étant déjà de l'épargne formée, doit en être bannie. En Angleterre, ajoute-t-on, un maximum élevé se comprend mieux qu'en France, car dans ce pays les valeurs mobilières ne se fractionnent guère au-dessous de 100 francs, soit 2.500 francs, tandis qu'en France 500 francs, représentent le prix de la plupart des valeurs de bourse, obligations de chemin de fer, du crédit foncier, etc.

Tous ces reproches ne nous paraissent pas justifiés. Malgré les facilités qu'offre aujourd'hui la bourse à la petite épargne, elles n'égale pas celles du dépôt à la caisse postale qu'il est aussi simple d'effectuer que de jeter une lettre à la poste. Le chiffre de 2.000 francs ne nous paraît pas trop élevé, étant donné l'élévation du taux des salaires depuis 1835. D'ailleurs, si le maximum est trop bas, les déposants sachant qu'on les remboursera bientôt, hésitent à venir à la caisse d'épargne, à

s'engager dans une voie qu'ils savent devoir leur être bientôt fermée.

Les dépôts importants couvrent seuls les frais qu'ils entraînent. Si l'État ne doit pas gagner sur les déposants, il ne doit pas non plus perdre, la caisse d'épargne n'est pas une œuvre d'assistance.

Quant à l'objection consistant à dire que grâce à l'élévation du maximum, les caisses d'épargne immobilisent une trop grande quantité de capitaux, on peut répondre qu'il vaut mieux voir ces capitaux épargnés que dissipés dans des dépenses au moins inutiles, que ce reproche de stérilité adressé aux capitaux des caisses d'épargne disparaîtrait si l'emploi des fonds était modifié, et qu'entin les dépôts des caisses d'épargne ne sont pas des placements définitifs. Le capital une fois formé (et cela demande en moyenne deux ans et demi) quitte cet asile temporaire et se dirige vers un emploi plus productif.

Le maximum de 2.000 francs nous semble donc devoir être maintenu. Cependant le projet voté au Sénat en mai 1894, décide que dans l'espace de trois ans, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la loi, tous les dépôts seront réduits à 1.500 francs. La réduction a été échelonnée sur trois années pour ne pas imposer à l'État une obligation de remboursement immédiat, qui pourrait causer quelque embarras au trésor. Le rapporteur déclarait que cette réduction du compte-courant ouvert aux déposants amènerait dans la période de trois ans une diminution du total des dépôts, de 260 millions environ, dans les caisses d'épargne privées et d'une quarantaine de millions pour la caisse postale; 300 millions

de moins sur 3 milliards 800 millions, c'est là une demi-mesure dont l'effet ne sera ni long ni très sensible.

D'autres procédés ont été proposés pour diminuer la responsabilité de l'État. C'est d'abord la graduation du taux de l'intérêt. Cette graduation consiste à éloigner les gros dépôts par un taux d'intérêt très faible, 1 0/0 par exemple, et à favoriser les petits livrets par un taux d'intérêt d'autant plus élevé qu'ils sont moins importants. Ce procédé a l'inconvénient d'être trop compliqué et trop coûteux. Nous croyons qu'il serait préférable de répartir en fin d'exercice des intérêts de faveur, aux minimes déposants, d'humble condition.

On a encore proposé pour éviter l'accumulation des gros dépôts la diminution du taux de l'intérêt. Nous ne sommes point partisans d'une pareille mesure. Le taux de 2 fr. 75 servi actuellement par la caisse postale nous paraît suffisamment bas. D'ailleurs, la diminution du taux de l'intérêt, si elle est excessive, devient dangereuse; elle lèse et irrite les déposants. En outre, il est à craindre que son effet ne soit illusoire. Dans l'état actuel de notre civilisation, le loyer de l'argent ayant une tendance continue à baisser, il est à prévoir, que malgré la réduction de l'intérêt, l'argent reviendra, au bout d'un temps plus ou moins long, se précipiter dans les caisses d'épargne.

Pour nous le véritable remède est dans un emploi judicieux des fonds. Du jour où les fonds des caisses d'épargne seront répartis en placements solides et variés, d'une réalisation facile, le danger que fait courir à l'État l'accumulation des capitaux, aura beaucoup diminué, surtout si on y ajoute la clause de sauvegarde qui dans les

débuts d'une crise fera gagner du temps et permettra de réaliser les prêts.

Ce qui nous paraît vicieux dans la loi de 1881, ce n'est pas l'élévation à 2.000 francs du maximum des dépôts, mais les conséquences imprévues qui en sont résultées. Depuis ces dernières années une nouvelle couche de déposants se sont dirigés vers les caisses d'épargne (surtout vers la caisse postale) et s'en sont servis comme d'une banque de dépôt? « La caisse d'épargne, dit M. G. Michel (1), a cessé d'être une tirelire populaire, pour devenir une banque de dépôts à l'usage des capitalistes moyens et des petits négociants. Dans une famille de petits commerçants, on prend un livret sur la tête du chef de la maison, sur la tête de la femme, sur celle des enfants, sur celle d'un commis, et on arrive à avoir un compte courant de 15.000 à 20.000 francs entre les mains de l'État, à un taux moyen de 3 0/0, alors qu'il n'est pas un établissement de crédit qui admette les comptes-courants à un taux supérieur à 1/2 ou 1 0/0 ». Il y a beaucoup de vrai dans ces reproches et le tableau des livrets nouveaux délivrés en 1892 par la caisse postale est particulièrement instructif. Voici ce tableau donnant la profession des nouveaux déposants avec la proportion pour cent des livrets qu'ils détiennent.

1. *Economiste français*, 1893, p. 165.

Chefs d'établissements agricoles, industriels et commerciaux	7,46 0/0
Journaliers et ouvriers agricoles.	10,16
Ouvriers d'industrie	14,00
Domestiques.	14,22
Militaires et marins.	3,30
Employés	7,15
Professions libérales.	3,63
Propriétaires, rentiers et personnes sans pro- fession.	17,44
Mineurs n'exerçant aucune profession. . . .	21,29
Nomades.	0,67

Si on additionne la proportion des chefs d'établissements industriels ou autres, des professions libérales, des rentiers sans profession, des mineurs sans profession, dont le livret est souvent dû à la générosité d'un parent ou à cette combinaison commerciale, dont parlait M. Georges Michel, on arrive à un total de plus de 50 0/0.

La moitié des livrets de la caisse postale appartient donc à des clients qui pourraient très bien trouver un autre emploi de leur argent. Tout en maintenant le maximum à 2.000 francs, il y a un moyen d'éloigner les gens qui font de la caisse d'épargne un compte-courant, c'est de limiter dans un temps donné le mouvement des fonds. Le Sénat, dans le nouveau projet, s'est heureusement inspiré de cette idée, en adoptant un amendement de M. Buffet, en vertu duquel le montant total des versements opérés du 1^{er} janvier au 31 décembre ne pourra

excéder 1500 francs. De cette façon, un déposant ne pourra pas retirer 1.000 francs de la caisse aujourd'hui, en rapporter 1.200 trois semaines après, etc., et arriver à la fin de l'année avec un mouvement de fonds considérable. Le projet porte également que le chiffre des versements ne pourra excéder 300 francs par quinzaine.

On a objecté qu'il sera facile de tourner la loi. Le déposant n'aura qu'à faire solder complètement son livret et à s'en faire ouvrir un autre le lendemain. Mais rien n'empêche le législateur de prévoir cette fraude, qui ne serait pas plus difficile à découvrir que de savoir si un individu est titulaire de plusieurs livrets malgré la prohibition de la loi.

Signalons, pour être sincères, un des inconvénients du système. Voici, par exemple, un cultivateur qui a 1500 fr. d'économies. Il les porte à la caisse d'épargne le 1^{er} janvier. Un mois après, il les retire pour acheter du bétail, des instruments agricoles, etc. Le voilà jusqu'à la fin de l'année dans l'impossibilité de verser un centime à la caisse. L'hypothèse a peut-être été un peu construite pour les besoins de la cause, et y eût-il quelques cas isolés de ce genre, il faut bien se dire que nulle réforme n'est entièrement parfaite et qu'entre deux inconvénients il faut choisir le moindre.

La réforme que nous approuvons a soulevé des objections d'un autre ordre. Pourquoi, a-t-on dit, la caisse d'épargne postale ne serait-elle pas une banque de dépôts? Pourquoi priver la classe intéressante des petits commerçants des avantages qu'ils peuvent trouver à déposer leurs fonds à la caisse d'épargne, au lieu de les laisser inactifs

dans leur tiroir. Cette clientèle doit exister surtout dans les petites villes possédant une caisse d'épargne et pas de maison de banque.

Cette discussion n'est qu'un des aspects de la question plus générale : une caisse d'épargne doit-elle être une banque ? Nous l'avons déjà résolue dans le sens de la négative quand il s'agit d'une caisse d'État. Dans le cas particulier qui nous occupe, non seulement ces dépôts comptes-courants augmentent la responsabilité de l'État, mais encore ils nuisent aux petits épargnants, car en temps de crise, ils obligeraient l'État à recourir dans une plus large mesure à la clause de sauvegarde. Or, les premiers atteints ce seraient précisément les petits déposants et non ceux qui font du placement à la caisse d'épargne un mode lucratif de compte courant.

On nous objectera peut-être que nous avons approuvé le service de compensations et de dépôts sur chèques, organisé par la caisse postale autrichienne, mais cette organisation diffère grandement de ce qui se passe en France. L'intérêt réduit servi aux participants, le droit pour l'administration d'exclure du service certains déposants, la commission prélevée par la caisse pour ces diverses opérations, atténuent pour beaucoup les inconvénients que nous signalions. Grâce à cet ensemble de mesures, on évite que des commerçants, des propriétaires agriculteurs, puissent se constituer à la caisse d'épargne des comptes courants de plus de 12.000 francs aux taux exagéré de 2.75 0/0. Ce genre de déposants peut parfaitement s'adresser aux banquiers qui ne sont pas si éloignés des déposants qu'on veut bien le dire. Il n'est

guère de chef-lieu de canton qui ne possède une ou deux banques. Ce qui fait la force de l'organisation autrichienne, c'est qu'elle ne constitue pas une faveur injustifiée pour une certaine catégorie de déposants en même temps qu'onéreuse pour l'État, puisque les participants au service des traites ne reçoivent qu'un intérêt variant entre 1 et $1\frac{1}{2}$ 0/0, taux qui ne s'écarte pas sensiblement de celui servi par des banques ordinaires.

CHAPITRE III

Du taux de l'intérêt.

Le taux de l'intérêt est étroitement lié à la manière dont sont gérés les fonds de la caisse d'épargne. Il est évident que la caisse d'épargne, ne peut pas, sous peine de sombrer, servir un intérêt supérieur à celui qu'elle retire de ses placements, déduction faite des frais d'administration. Aussi, la loi du 9 avril 1881, en créant la caisse postale, avait baissé le taux de l'intérêt servi par cette caisse au niveau des intérêts que produisent les rentes qui lui étaient imposées comme mode de placement exclusif.

La caisse des dépôts et consignations recevait de l'État 3 fr. 25 0/0, pour les déposants de la caisse postale, qui touchaient en réalité 3 0/0, les 0 fr. 25 étant réservés pour faire face aux dépenses d'administration.

Aux termes de la loi de 1881, cet intérêt part du 1^{er} ou du 16 de chaque mois qui suit le jour du versement. Il cesse de courir à partir du 1^{er} ou du 16 qui a précédé le jour du remboursement. Au 31 décembre de chaque année, l'intérêt acquis s'ajoute au capital et devient lui-même productif d'intérêts. Les fractions de francs ne produisent pas d'intérêts.

La hausse considérable de nos fonds publics depuis ces dernières années, a rendu inévitable une réduction du taux de l'intérêt. L'État versait à la caisse des dépôts et consignations 3 fr. 75 0/0, au compte des caisses privées (loi de finances de 1891), et 3 fr. 25 0/0 au compte de la caisse postale, alors que par suite du taux actuel de leur capitalisation, les rentes n'atteignaient pas un pareil rendement. Aussi le législateur, tenant compte de l'expérience du passé et de la variabilité existant dans les cours des fonds publics, a adopté dans la loi du 26 décembre 1892 un système très sage. Au lieu de fixer un nouveau taux d'intérêt invariable, qui l'année suivante serait peut-être à modifier, la nouvelle loi décide que le taux de l'intérêt à servir par la caisse des dépôts et consignations aux caisses d'épargne, sera réglé d'après le revenu des valeurs en portefeuille et du compte-courant avec le trésor. Chaque année un décret opérera cette fixation ; les variations devront avoir lieu par fractions indivisibles de 0 fr. 25. Pour l'année 1893, l'intérêt à servir aux caisses privées est de 3 fr. 50 0/0. Les déposants de la caisse postale voient pour 1893 l'intérêt de 3 0/0 abaissé à 2 fr. 75.

En Angleterre, le post-office savings-bank ne sert à ses déposants que 2 fr. 35 0/0 d'intérêts, les trustees savings-banks, 3 0/0. Ajoutons qu'en Angleterre, l'intérêt ne court que du 1^{er} du mois qui suit le dépôt et cesse de courir le dernier jour du mois qui précède le retrait. De plus l'intérêt n'est calculé que sur la livre sterling complète, tandis qu'en France il commence à courir à partir de 1 franc.

En Autriche et en Italie, le taux d'intérêt de la caisse postale, qui ne peut excéder 3 0/0, est fixé chaque année par les ministres du commerce et des finances. En Hollande, ce taux est de 2,64 0/0; en Suède 3,60 0/0. La caisse nationale belge, en vertu d'un arrêté du conseil général du 14 juillet 1881, sert un intérêt de 3 0/0 pour les dépôts faits par les particuliers dont le solde ne dépasse pas 12.000 francs; un intérêt de 2 0/0 pour toute la partie des dépôts qui s'élève au-dessus de 12.000 francs.

Faut-il encore réduire le taux de l'intérêt? Certains économistes l'ont soutenu. Ils font valoir que les déposants peuvent du jour au lendemain exiger leur remboursement; « or les établissements de crédit donnent en général 1 0/0 sur les dépôts à disponibilité; les caisses de reports qui déjà immobilisent les fonds qu'on leur apporte pour une période de quinze jours ou d'un mois et qui ne sont pas sous le coup d'une exigibilité quotidienne, paient un intérêt qui est aujourd'hui de 2 1/4 à 2 1/2 0/0. Ce devrait être, dit M. Leroy-Beaulieu, le maximum de l'intérêt servi par les caisses d'épargne ».

Nous ne pouvons pas admettre, à l'heure actuelle, une réduction dans le taux de l'intérêt servi par les caisses d'épargne. L'exemple des institutions de crédit ne prouve rien, l'État ne doit pas comme ces établissements, spéculer sur les dépôts pour se créer des ressources. En outre, ces dépôts ne sont pas si exigibles qu'on veut bien le dire, puisque la clause de sauvegarde peut dans une mesure assez large en limiter l'exigibilité.

Sans doute, il est exact que le taux de l'intérêt est une question un peu accessoire pour le déposant, qui recherche avant tout pour ses économies un asile temporaire et sûr, mais il n'en est pas moins vrai que si l'intérêt est trop faible le déposant ne se dérange même plus pour porter son argent à la caisse d'épargne. Il le dissipe où se livre à la thésaurisation. La preuve que la question du taux de l'intérêt n'est pas sans influence sur l'esprit des déposants, c'est que les retraits augmentent dès que les journaux annoncent une réduction du taux de l'intérêt.

CHAPITRE IV

Du fonds de réserve.

Dans le placement des fonds qui lui sont confiés, la caisse d'épargne peut éprouver des pertes qu'il est nécessaire de couvrir, et cela dans deux circonstances différentes.

En temps de crise, elle peut se trouver dans l'obligation de vendre les valeurs de son portefeuille au-dessous du cours d'achat.

Même en temps normal, des valeurs (comme notre 3 0/0) peuvent être achetées au-dessus du pair et être remboursées au pair par suite d'une conversion ou d'un amortissement.

C'est pour parer à ces éventualités que toutes les caisses d'épargne ont constitué, soit un fonds de réserve et un fonds de dotation, soit un fonds de dotation seulement, comme notre caisse postale française.

Le fonds de réserve est constitué par les bonifications produites par la différence entre les intérêts reçus par les caisses et ceux qu'elles allouent aux déposants.

Le fonds de dotation est en quelque sorte la fortune personnelle de la caisse, sa dot, mais en fait, la distinction entre le fonds de réserve et le fonds de dotation est

souvent méconnue. Tous deux servent également à subvenir aux frais d'administration, de personnel ou de matériel. Le point le plus important de la distinction, c'est que dans l'état actuel de notre législation, le fonds de réserve reste toujours à la disposition des directeurs de la caisse, tandis que le fonds de dotation ne peut être aliéné qu'en vertu d'une loi.

La loi du 9 avril 1881, article 16, n'a institué pour la caisse postale qu'un fonds de dotation dont les éléments sont les suivants :

1° Le boni réalisé sur les frais d'administration, lorsque ceux-ci n'atteindront pas le prélèvement de 0 fr. 25 destiné à les couvrir;

2° Les dons et legs. Cet élément n'a jusqu'à présent donné que peu de ressources;

3° Le produit des reliquats de dépôts attribués à la caisse dans les conditions prévues par l'article 14. Cet article 14 vise les dépôts sur lesquels aucune opération n'a été faite à la demande du déposant depuis trente ans. Ces livrets cessent d'être productifs d'intérêts et sont remboursés au déposant. Si l'ayant-droit est inconnu, ou si pour une cause quelconque le remboursement ne peut être opéré, la somme inscrite à son crédit est convertie en rente. C'est le reliquat de cette somme, ou même toute la somme, si elle est insuffisante pour être convertie en rente, qui est acquise à la caisse;

4° La capitalisation des intérêts de ces divers fonds demeurés libres après les prélèvements nécessaires pour couvrir les dépenses d'administration, en cas d'insuffisance des ressources qui y sont particulièrement affectées;

5° La différence d'intérêts produits par les arrérages des valeurs achetées en exécution de l'article 19 et le taux de 3,25 0/0 servi à la caisse postale, après le prélèvement autorisé par l'article 5.

Par suite du taux élevé de leur capitalisation, les rentes achetées ces derniers temps par la caisse des dépôts et consignations ne rapportaient plus 3,25 0/0, le gain espéré se changeait en perte, et la loi du 26 décembre 1892, en décidant que l'intérêt servi par la caisse des dépôts et consignations varierait chaque année d'après le revenu des valeurs en portefeuille et du compte courant avec le trésor a modifié les conditions d'application du paragraphe 5 (1).

Le compte de dotation se compose d'un compte courant avec la caisse des dépôts et consignations, compte portant intérêts, et d'un compte immeubles (locaux de la direction centrale). Au 30 avril 1893, il atteignait le chiffre total de 3.058.148 fr.

Ce fonds de dotation tel qu'il est constitué, ne pouvant être aliéné qu'en vertu d'une loi, manque d'élasticité et ne pare pas aux dangers que nous signalions au début de ce chapitre : pertes dans la réalisation du portefeuille en temps de crise, pertes en temps normal par suite d'un remboursement au pair de titres achetés au-dessus du pair. En vue de remédier à ces inconvénients, M. Peytral ministre des finances, présenta le 15 octobre 1888 un projet de loi « sur la répartition des bénéfices et l'emploi des fonds de la caisse nationale d'épargne ».

1. Cet intérêt a été fixé à 3 0/0 pour l'année 1893 pour la caisse postale.

A l'imitation du système suivi par les caisses privées, le projet créait à côté du fonds de dotation, un fonds de réserve destiné à faire face à ces exigences exceptionnelles et constitué par un prélèvement de 25 0/0 sur les bénéfices de la caisse.

Le fonds de dotation était limité à 1 0/0 des sommes dues aux déposants. Ce chiffre une fois atteint, le surplus serait versé au fonds de réserve. Le ministre proposait également d'attribuer aux produits divers du budget la moitié des bénéfices annuels de la caisse dès que le fonds de dotation aurait atteint un million. Bien que l'on allègue que ce sont les employés de l'État qui font le service de la poste, cette attribution au trésor de la moitié des bénéfices ne nous semble pas justifiée, et nous pensons que les bénéfices d'une caisse d'épargne doivent être employés à autre chose qu'à équilibrer un budget.

Nous souhaiterions plutôt de voir consacrer par notre législateur la pratique suivie par les caisses nationales belges et italiennes, qui tous les cinq ans répartissent une partie de leurs bénéfices entre les livrets existant depuis plus d'un an au marc le franc des intérêts bonifiés pendant les cinq dernières années. La dernière répartition quinquennale belge, faite en 1890, a porté sur la somme de 1.632.052 francs. Ce supplément d'intérêts encourage l'épargne, retient les déposants, car celui qui retire son livret avant la répartition abandonne ses droits au fonds de réserve.

L'article 15 de la loi italienne « décide qu'on pourra « prélever sur les bénéfices de l'exercice des gratifica-
« tions aux employés des postes, aux directeurs d'école,

« aux Sociétés de secours mutuels et tous autres qui se
« seraient utilement employés à la propagande de l'é-
« pargne postale. »

La création de ce fonds de réserve que nous réclamions pour la caisse postale fait partie du projet de loi sur les caisses d'épargne voté en seconde lecture par le Sénat au mois de mai 1894. L'article 8 du projet, étendu à la caisse postale en vertu de l'article 24, prévoit pour les caisses d'épargne l'établissement d'une réserve spéciale, gérée par la caisse des dépôts et consignations et qui se composera :

a). De la dotation existante et des dons et legs ;

b). De l'économie réalisée sur la retenue opérée sur les produits des placements, pour frais de loyer et d'administration. Ce prélèvement sera de 0 fr. 25 0/0 au moins et ne pourra dépasser 0 fr. 50 0/0 sur l'ensemble des comptes des déposants ;

c). Des intérêts et des primes d'amortissement résultant de ce fonds lui-même.

Dans le but de favoriser la petite épargne, l'article 8 du projet décide également que « les livrets sur lesquels le mouvement des retraits et des dépôts, y compris le solde antérieur, n'aura pas dépassé 500 francs dans le courant de l'année, pourront être favorisés, soit par un système de primes, soit par une graduation du taux de l'intérêt.

Il nous reste à signaler une particularité, concernant le fonds de réserve des savings banks anglaises (post office et trustees savings banks). Leurs fonds de réserve, versé au National debt office ne produit aucun intérêt.

Le législateur anglais a voulu accentuer cette idée que les caisses d'épargne ne doivent réaliser aucun bénéfice, même sur leur fortune personnelle. Nous croyons que c'est aller un peu loin, et que le caractère des caisses d'épargne n'impose nullement une immobilisation improductive du fonds de réserve.

CHAPITRE V

De la clause de sauvegarde.

Qu'est-ce qu'une clause de sauvegarde? C'est un ensemble de dispositions, inscrites dans la loi même des caisses d'épargne, qui se bornent à prévoir jusqu'à quelles sommes on opérera le remboursement immédiat sur demande de retraits, et par quels termes gradués les sommes fournies seront remboursées.

La caisse d'épargne, pour servir un intérêt à ses déposants, est obligée d'engager la valeur des dépôts pour un temps plus ou moins long. D'un autre côté, les déposants doivent pouvoir reprendre leur argent quand ils le veulent, soit qu'ils trouvent un placement plus avantageux, soit qu'il leur surgisse une dépense imprévue. Or, étant donné la grande quantité de capitaux accumulés dans les caisses d'épargne, et les ressources limitées de leur clientèle, la faculté de reprendre les dépôts doit recevoir une restriction. La clause de sauvegarde est un mal, si l'on veut, mais c'est un mal nécessaire. Dès l'année 1850, M. Thiers dans son rapport fait au nom de la commission parlementaire de l'assistance et de la prévoyance publiques, à propos des 350 millions de dépôts des caisses d'épargne privées (c'est-à-dire d'une somme dix fois moindre que la somme actuelle) s'exprimait ainsi : « Il faut être sincère avec le public, et promettre de rembourser toujours

à vue des dépôts dont on promet aussi de servir un intérêt, et qu'on s'oblige à faire fructifier, c'est promettre l'impossible, c'est s'exposer nécessairement à des manquement de parole. Il ne faut promettre que ce que l'on peut tenir. »

Cette clause de sauvegarde est d'ailleurs une mesure tout exceptionnelle. Les caisses d'épargne n'y recourent qu'en temps de crise, de panique, pour ne pas être obligées de fermer leurs guichets dès les premiers jours, devant l'affluence des demandes de remboursement.

On a reproché à la clause de sauvegarde d'être une suspension de paiements déguisée, de constituer de la part des caisses d'épargne une violation du contrat intervenu entre elles et leurs déposants, puisque cette clause leur permet de ne pas rembourser à vue, et cela dans des moments où les déposants ont plus que jamais besoin de toutes leurs ressources.

La critique serait justifiée s'il s'agissait d'une mesure arbitraire, inattendue. Mais toutes les législations qui ont adopté cette clause ont pris soin qu'elle fut portée à la connaissance des déposants, en l'inscrivant bien en vue sur le livret. L'épargnant a pu en prendre connaissance, il l'a acceptée tacitement en apportant ses économies. « On ne peut pas plus reprocher à la caisse d'épargne cette prévision antérieure, qu'à un banquier de fixer sur ses lettres de change un nombre quelconque de jours de vue, quand la fixation est faite avant la négociation de la lettre (1). »

1. Hubbard. *Congrès de prévoyance*.

La clause de sauvegarde existe dans la plupart des caisses d'épargne, nationales ou privées; l'Angleterre, la Hollande, l'Italie, l'ont fait entrer dans les lois créant leurs caisses postales. Elle fut introduite en Belgique par la loi du 16 mars 1865, à la suite d'une enquête faite chez les autres peuples. Aux termes de l'article 16 « le retrait des fonds déposés peut avoir lieu sans avis préalable, si la somme à rembourser n'excède pas 100 francs, toutefois le déposant ne pourra user de cette faculté qu'une fois par semaine. Pour toute somme supérieure, il faut prévenir d'avance savoir : quinze jours de 100 à 500 francs, 1 mois de 500 à 1.000 francs; deux mois de 1.000 à 3.000 francs; 6 mois pour 3.000 francs et au-dessus, mais en temps ordinaire, on rembourse presque toujours à vue.

C'est surtout en Autriche que la clause de sauvegarde a produit d'heureux résultats. Introduite pour les caisses privées par la loi organique de 1844, elle a permis aux caisses autrichiennes de traverser sans danger trois crises terribles, celle de 1848, où faillit sombrer la monarchie autrichienne, si la Russie ne l'avait sauvée, celle de 1866, qui suivit Sadowa, et enfin le fameux krach financier de 1873. Aussi la loi de 1882 qui crée la caisse postale a-t-elle reproduit cette disposition tutélaire.

L'existence légale de la clause de sauvegarde est récente en France. C'est la loi de 9 avril 1881, qui en a doté la caisse postale et les caisses privées. L'article 12 de la loi déclare « que dans le cas de force majeure, des décrets rendus en conseil d'État, après avoir été délibé-

rés et approuvés en conseil des ministres, pourront autoriser la caisse postale à n'opérer le remboursement que par acomptes de 50 francs au minimum et par quinzaine ». On avait pu se convaincre par l'histoire des caisses d'épargne privées en France de la nécessité de cette clause. En 1848 et en 1870, alors que la clause de sauvegarde n'existait pas, on dut recourir à des mesures qui dépassèrent en rigueur les restrictions de cette clause, admise dans les différents pays.

En 1848, on commença par élever à 50/0 le taux de l'intérêt dans l'espoir de modérer les demandes de remboursement, mais comme le nombre des demandes de retraits croissait sans cesse, on décida la limitation des remboursements en espèces à 100 francs par livret. Le surplus était fourni moitié en bons du trésor et moitié en rentes sur l'État, au pair. Cette dernière disposition constituait non seulement un manque de parole envers les déposants à qui on avait promis des espèces et non des titres, mais encore une véritable spoliation, car les bons du trésor s'escomptaient à 30 et 40 0/0 de perte au moment où pour la première fois on les offrit ; quant à la rente 5 0/0 que l'on donnait au pair, elle valait 75 francs et descendit même jusqu'à 50 francs.

Enfin un décret du 7 juillet 1848 prescrivit la consolidation obligatoire de tous les dépôts en rentes 5 0/0 au taux de 80 francs. Même à ce chiffre, les déposants étaient lésés, le 5 0/0 ne valant alors que 73 francs.

Toutes ces mesures draconiennes avaient si bien ébranlé l'institution des caisses d'épargne, qu'en moins d'une année il ne resta plus rien des 358 millions de dépôts qu'elles

contenaient. La loi du 21 novembre 1848 prit quelques mesures réparatrices en abaissant à 71 fr. 60 le taux de 80 francs précédemment fixé. Les livrets convertis à 80 francs furent bonifiés de 8 fr. 40 par chaque 5 francs de rente, et de cette manière, on fit revivre les caisses d'épargne dans la proportion de 8, 40 0/0 des livrets liquidés.

En 1870, la guerre ayant fait augmenter considérablement les demandes de remboursements, le ministre des finances d'alors reprit les mesures édictées en 1848. Il décréta le 17 septembre que le remboursement en espèces serait limité à 50 francs par livret. Le surplus devait être fourni en bons du trésor de 3 à 6 mois, rapportant 5 0/0, ou en rentes au cours du jour. Cette disposition était plus équitable que celle prise en 1848, puisqu'elle offrait les rentes au cours du jour.

Le décret du 17 septembre 1870 fut appliqué en province dans toute sa rigueur. Mais à Paris, le gouvernement de la défense nationale, sur les conseils de M. de Malarce, usa d'une mesure heureuse que l'investissement ne permit pas d'étendre à la province. Il accorda par un second décret un nouvel acompte de 50 francs. La mesure fut renouvelée chaque mois, et ces remboursements mensuels produisirent les meilleurs résultats.

Au 17 septembre 1870, date du premier décret, la caisse d'épargne de Paris devait 12 millions à 245.000 déposants. Or, du 2 octobre 1870 au 31 mars 1871, le nombre des remboursements en espèces s'éleva au chiffre de 37.000 pour une valeur de 1.750.000 francs, et comme les versements ne cessèrent point pendant ces six mois,

mais produisirent 750.000 francs, c'est donc un million seulement en numéraire, que le trésor dût fournir à Paris pour les paiements en espèces, espèces qui lui furent avancées par la banque de France.

Enfin, pour donner une petite compensation aux déposants, la loi du 22 juin 1871, qui autorisait un emprunt de 2 milliards, permit au ministre des finances de convertir en rentes 5 0/0, sous des conditions assez avantageuses, le montant de livrets, pour les déposants qui en feraient la demande ; l'opération eut lieu pour une somme de 64 millions.

La loi de 1881 a donc bien fait de consacrer législativement la clause de sauvegarde. Peut-être pourrait-on regretter la solennité excessive qu'elle exige pour son application. L'appareil de cette délibération en conseil des ministres, après avoir entendu le conseil d'État, nous paraît de nature à augmenter la panique, en voulant chercher un supplément de garanties. Nous croyons qu'il aurait mieux valu laisser le soin d'appliquer la clause de sauvegarde, à la caisse des dépôts et consignations.

Le nouveau projet sur les caisses d'épargne étend encore la clause de sauvegarde en décidant dans son article 3 « que les caisses d'épargne peuvent rembourser à vue les fonds déposés, mais les remboursements ne sont exigibles que dans un délai de quinzaine ».

Nous ne prétendons pas que la clause de sauvegarde soit une panacée universelle. En temps de crise, si tous les déposants exigeaient leur remboursement, on a calculé que le trésor, même en se retranchant derrière cette clause, aurait besoin d'une disponibilité de 400 ou 500

millions par mois (caisses privées et caisse postale). Si la crise se prolonge, le remède deviendra insuffisant, mais cela tient non pas tant à l'infériorité du remède en lui-même qu'à la timidité qui a empêché d'en retirer tous les fruits possibles. En effet, le grand écueil pour les caisses d'épargne, c'est cette exigibilité à vue des dépôts, qui les force à écarter certains bons placements, par cela seul qu'ils rendent pour un temps assez long le capital indisponible.

Or, la loi de 1881, en introduisant en France la clause de sauvegarde, aurait dû en tirer la conséquence logique pour la gestion financière, et ne pas employer la totalité de ces capitaux en rentes et en opérations de trésorerie. Du jour où à la clause de sauvegarde, sera joint un mode varié des placements, le danger des réalisations longues et coûteuses, en temps de crise, aura beaucoup diminué, nous en avons vu la preuve à propos de la caisse d'épargne nationale de Belgique.

Nous nous sommes tenus jusqu'à présent dans le domaine des faits, mais au point de vue plus spécialement économique, la clause de sauvegarde n'est-elle pas contraire à cette règle organique des caisses d'épargne que nous posions au début de ce travail, à savoir que l'épargne populaire doit jouir des plus grandes facilités pour les retraits comme pour les versements. Nous laissons la parole à notre savant maître : « La limitation du taux des remboursements en temps de crise n'a rien de contraire aux exigences de l'épargne populaire... C'est qu'en effet « l'épargne n'est pas seulement un fonds de prévoyance, fonds instable qu'il faut pouvoir restituer à

première réquisition, c'est surtout un capital en formation dont la destinée est de s'accroître par l'accumulation. Ce second point de vue est le plus important » (1).

Partant de cette idée, voyons ce qui se produira en temps de crise. La clientèle des caisses d'épargne se compose de deux catégories de déposants, les gros et les petits. Aux premiers, la clause de sauvegarde ne saurait nuire la plupart du temps, car c'est plutôt la panique qu'un réel besoin de réalisation, qui les pousse à demander le remboursement de leurs capitaux. En effet, ce n'est point généralement en temps de crise que se montrent les entreprises, les capitaux ont plutôt une tendance à se cacher. Quant aux petits déposants qui ont vraiment besoin de leur argent pour des dépenses urgentes d'entretien, de maladie ou autres, nous reconnaissons que la clause de sauvegarde pourra leur nuire, mais il y a un tempérament possible. Rien n'empêche la caisse d'épargne de distribuer aux déposants des acomptes périodiques, qui leur permettront de faire face aux besoins les plus pressants.

1. Cauwès, *Cours d'économie politique*, tome III, p. 568.

CONCLUSION

Le fait saillant qui domine cette étude, c'est le succès rapide et remarquable qu'ont atteint partout les caisses d'épargne fondées et gérées par l'État. Il est même intéressant de constater que l'État a généralement mieux réussi comme collecteur d'épargnes que comme assureur. Nous ne pouvons qu'applaudir à ce succès. L'idée de l'État faisant la fortune de tout le monde aux dépens de tout le monde est une utopie. Tout ce que l'État doit et peut faire, c'est de faciliter au plus grand nombre possible de personnes la formation d'un petit capital. A ce point de vue, le fin réseau des bureaux de la poste, en enveloppant la prévoyance, en réveille l'esprit, le force en quelque sorte d'agir. Mais si l'État peut exercer une influence très heureuse en rendant plus aisée la pratique de l'épargne, il ne doit pas perdre de vue les deux considérations suivantes qui pour nous sont capitales : Toute caisse d'épargne nationale doit se suffire absolument à elle-même. Elle ne doit être pour l'État ni une source de bénéfices, ni une source de pertes. Que l'État, par exemple pour encourager l'épargne, alloue aux déposants un intérêt plus élevé que l'intérêt réel et actuel de l'argent, il faudra pour que le trésor s'y retrouve, taxer plus lourdement tous les contribuables, au profit d'une classe

spéciale, ce qui peut entraîner aux pires excès des partis politiques avides de popularité.

Le succès présent, si légitime soit-il, emporte des obligations et des responsabilités pour l'avenir. Nous les avons montrées au fur et à mesure de cette étude. Nous n'y reviendrons pas, nous bornant à souhaiter que la Chambre accorde dans un bref délai la sanction de son vote au projet de loi adopté par le Sénat. Ce projet, malgré son extrême timidité, réalise une amélioration sensible. Il ne heurte pas trop ouvertement les habitudes et même les préjugés existants. Plus tard, il faut l'espérer, le public, client ordinaire des caisses d'épargne s'habituerà à l'idée qu'il peut y avoir de la sécurité en dehors de la signature de l'État, car il ne suffit pas d'un texte de loi pour implanter chez un peuple une idée économique ou sociale, il faut surtout que le temps et l'expérience l'aient fait entrer progressivement dans les mœurs.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE.

- I. — Le commodat pouvait avoir pour objet aussi bien des immeubles que des meubles.
- II. — La *fiducia cum amico* a été employée comme mode ancien de réalisation du commodat.
- III. — Le commodat n'a pas joui de tout temps à Rome, d'une protection judiciaire spéciale.
- IV. — La raison de la coexistence des deux formules *in jus et in factum conceptæ*, dans l'action *commodati*, doit être cherchée dans le développement historique du droit romain. La formule *in factum* est la plus ancienne.

ÉCONOMIE POLITIQUE

POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE.

- I. — Une caisse d'épargne nationale est nécessaire dans un état, mais elle ne doit pas absorber et faire disparaître les caisses d'épargne privées.

- II. — L'emploi exclusif en rentes est dangereux et anti-économique.
- III. — Les caisses d'épargne ne sont pas le terme final de la prévoyance. Elles doivent être complétées par la coopération.
- IV. — Une caisse d'épargne d'état ne doit pas faire des opérations de banque avec des particuliers, sauf exception peut-être pour le service des dépôts sur chèques et opérations de compensation.

POSITIONS PRISES HORS DE LA THÈSE.

DROIT ROMAIN

- I. — Le concubinat est une union régulière.
- II. — La *fidejussio* contractée *in duriores causas* est nulle pour le tout.
- III. — La compensation légale n'a jamais existé à Rome.
- IV. — L'*arbitrium judicis* n'était pas à l'époque classique exécutoire *manu militari*.

DROIT CIVIL

- I. — Le bail ne confère au preneur qu'un droit personnel.
- II. — La séparation des patrimoines ne constitue pas un véritable privilège.
- III. — L'individu pourvu d'un conseil judiciaire ne peut, sans l'assistance de son conseil, régler seul ses conventions matrimoniales.

- IV. — L'aliénation, moyennant une rente viagère, d'un propre d'un époux pendant la durée de la communauté, donne lieu à récompense contre la communauté, lors de sa dissolution, en faveur de l'époux propriétaire du propre.

DROIT CONSTITUTIONNEL

- I. — Le pouvoir législatif doit être confié à deux chambres.
II. — Le scrutin de liste doit être préféré au scrutin d'arrondissement.

DROIT PÉNAL.

- I. — L'homicide ou les blessures commis en duel, ne sont pas couverts par le consentement de la victime.
II. — Le dépôt préalable d'une plainte n'est pas indispensable pour pouvoir se porter partie civile jusqu'à la clôture des débats.

Vu : le Président de la thèse,
CAUWES

Vu : le Doyen,
COLMET DE SANTERRE

Vu et permis d'imprimer :
Pour le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

TABLE DES MATIERES

DROIT ROMAIN

DU CONTRAT DE COMMODAT

CHAPITRE PREMIER. — Evolution historique du contrat de commodat.....	5
CHAPITRE II. — De la fiducie, comme mode de la réalisation du commodat	20
CHAPITRE III. — Définition et caractères du commodat.....	28
CHAPITRE IV. — De la capacité des parties	37
CHAPITRE V. — Objet du commodat	40
CHAPITRE VI. — Obligations du commodataire	49
CHAPITRE VII. — Obligations du commodant	71
CHAPITRE VIII. — Sanction du commodat.....	76
APPENDICE. — Comparaison du commodat et du précaire ..	84

ECONOMIE POLITIQUE

LES CAISSES D'ÉPARGNE POSTALES

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Conditions spéciales et importance de l'épargne populaire. Les caisses d'épargne. Leurs règles organiques	89
CHAPITRE II. — De l'intervention de l'État. Caisses d'épargne nationales. Question de la coopération	99

CHAPITRE III. Histoire des caisses d'épargne postales dans les principaux pays de l'Europe	118
Angleterre	118
Belgique	126
Italie	133
Pays-Bas	136
Autriche-Hongrie	138
Russie	144
France	146

DEUXIÈME PARTIE

Constitution financière des caisses d'épargne postales.

CHAPITRE PREMIER. — De l'emploi des fonds	161
CHAPITRE II. — Du maximum et du minimum des dépôts ..	192
CHAPITRE III. — Du taux de l'intérêt	203
CHAPITRE IV. — Du fonds de réserve	207
CHAPITRE V. — De la clause de sauvegarde	213
CONCLUSIONS.	221
POSITIONS	223

ERRATA

Page 41, ligne 23, au lieu de, immeubles, lisez ; meubles					
— 43	— 19,	supprimez :	or, il y a rapport de	servitude	
— 54	— 8,	au lieu de :	préoccupations, lisez :	présomptions	
— 61	— 13	—	au feruntur.	— auferuntur	
— 78	— 18	—	rappellent,	— rappelle	
— 93	— 26	—	faciliter	— facilité	
— 97	— 11	—	influence	— affluence	
— 100	— 21	—	capitulation	— circulation	
— 104	— 5	—	paraît	— ne paraisse	
— 108	note	—	de Malara	— de Malarcé	
— 121	—	—	de Malara	— de Malarce	
— 123	ligne 15	—	750 fr., 400 fr.	— 750 francs, 400 francs	
— 124	— 2	—	135 fr.	— 135 francs	
— 127	— 20	—	Fréré-Orban	— Frère-Orban	
— 131	— 8	—	fond	— fonds	
— 140	— 15	—	transmissible	— transmissibles	
— 147	— 13	—	perceptien	— perception	
— 195	— 18	—	100 francs	— 100 livres sterling	
— 211	— 29	—	Leurs	— Leur	

IMPRIMERIE DE L'OUEST, E. SOUDÉE, MAYENNE
